

## 2 Grundlagen der Europäischen Union und theoretischer Rahmen

Mit diesem Kapitel möchten wir zum einen in die wesentlichen Aspekte der historischen Entwicklung der EU sowie der europäischen Institutionenordnung einführen. Zum anderen skizzieren wir die wichtigsten theoretischen Diskussionen und definieren damit zugleich den Rahmen, in dem sich die verschiedenen folgenden Kapitel bewegen.

### 2.1 Grundlagen der Europäischen Union

#### 2.1.1 Historische Entwicklung der Europäischen Union

Die Geschichte der Europäischen Union (und ihrer Vorgängerorganisationen) wird in einschlägigen Lehrbüchern gern in Phasen unterteilt (Tömmel 2008: 18; Costa/Brack 2011: 28; vgl. auch: Pollack et al. 2010: 5-9), wobei sich eine Unterscheidung von wenigstens fünf Phasen seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 bis heute etabliert hat. Zahlreiche Autoren betonen zudem, dass sich diese Phaseneinteilung aus einem doppelten Wechselspiel zwischen der Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft einerseits und zwischen der supranationalen und intergouvernementalen Handlungsorientierung der zentralen Akteure der europäischen Integration (nationale Regierungen, Kommission, Europäisches Parlament) andererseits ergeben habe (Tömmel 2008: 53; Pollack 2010: 17-21). Aus der Perspektive der supranationalen Handlungsorientierung ergibt sich eine schrittweise Übertragung souveräner Rechte des Staates von der nationalen auf die supranationale, europäische Ebene ‚zwangsläufig‘, wenn das Ziel einer immer engeren wirtschaftlichen Integration zum Nutzen und Wohl aller Gemeinschaftsmitglieder erreicht werden soll (Neo-Funktionalismus). Die intergouvernementale Orientierung dagegen steht für die Ausrichtung der Akteure – vorrangig der Regierungen der Mitgliedstaaten – am Prinzip des zwischenstaatlichen Handelns bei Wahrung möglichst weitgehender nationaler Souveränität und Autonomie. Der grobe Überblick über die fünf Phasen der Integrationsentwicklung zeigt, was sich hinter der Annahme des doppelten Wechselspiels verbirgt. Insbesondere die Anfangsjahrzehnte sind durch eine Reihe von Schlüsselereignissen gekennzeichnet, an denen sich die Relevanz dieser Annahme verdeutlichen lässt.

Den Beginn der europäischen Integration kann man auf das Jahr 1951 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) durch Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg datieren. Die EGKS war die Vorgängerin aller weiteren Organisationen im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsbildung bis hin zur heutigen Europäischen Union (EU). Mit ihrer Errichtung wurden bereits die Grundlagen für das charakteristi-

Phaseneinteilung  
der Integrations-  
entwicklung

1. Phase: 1951 - 1963  
Von der Gründung  
der EGKS zur  
Zollunion und  
gemeinsamen  
Agrarpolitik

sche europäische Institutionensystem aus supranationaler Exekutivbehörde (damals die ‚Hohe Behörde‘, heute die Europäische Kommission), mitgliedstaatlich zusammengesetztem Entscheidungsorgan (Ministerrat) und repräsentativer Versammlung (heute: Europäisches Parlament) gelegt (siehe auch Kap. 3). Auf diesen ersten Integrationsschritt folgte im Jahr 1957 mit Unterzeichnung der Römischen Verträge durch die sechs ursprünglichen Gemeinschaftsmitglieder die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Ab diesem Zeitpunkt schritt die europäische Integration bis 1963 rasch voran und folgte dabei der bereits angesprochenen Logik einer schrittweisen Souveränitätsübertragung zum Zweck der wirtschaftlichen Integration. Speziell mit der EWG wollten die sechs Gründerstaaten einen gemeinsamen Wirtschaftsraum ohne Binnenzölle und mengenmäßige Beschränkungen für den Handel innerhalb dieser Gemeinschaft verwirklichen (Wonka 2008: 23ff.). Daher waren sie in dieser ersten Phase der europäischen Integration zur Abgabe einer Reihe von nationalen Rechten und zur Realisierung der gemeinsamen Zollunion bereits im Jahr 1962 sowie zur Errichtung einer Gemeinsamen Agrarpolitik im selben Jahr bereit.

2. Phase: 1963 - 1985  
Luxemburger  
Kompromiss  
und Politik der  
Gipfeltreffen

Diese dynamische Anfangsphase ging ab 1963 in eine Phase der nationalstaatlichen Rückbesinnung und ‚Flaute‘ („the doldrums era“, Pollack 2010: 19) über, die bis 1985 währte. Vorbehalte des damaligen französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle gegen die Ausweitung der Mehrheitsregel bei Entscheidungen im Ministerrat führten ab 1963 zunächst zur Blockade von Gemeinschaftsentscheidungen – zum Ausdruck des Widerstands gegen die verstärkte Anwendung der Mehrheitsregel erschienen französische Minister nicht mehr zu Sitzungen des Ministerrates („Politik des leeren Stuhls“) – und schließlich ab 1966 zu einer deutlichen Verlangsamung der gemeinsamen Entscheidungsfindung. Diese war fortan geprägt durch den von de Gaulle durchgesetzten Luxemburger Kompromiss. Hiermit erhielt im Rahmen einer informellen Vereinbarung jeder Mitgliedstaat ein Veto-Recht im Rat, was die Entscheidungsfindung deutlich erschwerte.

Die nationalstaatliche Rückbesinnung kam aber nicht nur in dieser endogenen Entwicklung der Gemeinschaft zum Ausdruck. Sie wurde auch deutlich an der ersten Erweiterungsrunde der EG im Jahr 1973. Mit Irland, Dänemark, insbesondere jedoch dem Vereinigten Königreich nahm die EG Staaten auf, die einer über das für den funktionierenden Waren- und Güteraustausch notwendige Maß hinausreichenden Vergemeinschaftung bereits zum damaligen Zeitpunkt skeptisch gegenüber standen. Und schließlich war die Rückkehr der Mitgliedstaaten auf nationalstaatliche Interessenpositionen nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass die westeuropäischen Staaten wie die anderen entwickelten Industrienationen ab 1973 nach dem ersten Ölpreisschock das vorläufige Ende der konjunkturellen Blüte der Nachkriegszeit erlebten und sich mit den Herausforderungen des wirtschaftlichen Strukturwandels und steigenden Arbeitslosenzahlen konfrontiert sahen. Die Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die Einführung einer europäischen Regionalpolitik und die Neuausrichtung des schon 1957 geschaffenen Europäischen Sozialfonds (ESF) als gemeinschaftliches Instrument für Maßnahmen der Arbeitnehmerqualifizierung und Beschäftigungs-

förderung (Tömmel 2008: 24) stellten zwar eine gemeinschaftliche Reaktion auf diese gemeinsamen Probleme dar. Auch die Aufwertung des Europäischen Parlaments durch die ersten direkten Europawahlen 1979 war ein Signal in Richtung Stärkung der Gemeinschaft. Nichtsdestotrotz blieben die wichtigen fiskal- und sozialpolitischen Kompetenzen fest in den Händen der Mitgliedstaaten. Eine Souveränitätsübertragung in diesen zentralen Feldern nationaler Politik war nicht vorgesehen. Bis Mitte der 1980er Jahre gingen die Regierungen lediglich mehr und mehr dazu über, ihre Entscheidungen zu koordinieren (Hooghe/Marks 2008: 161). Die Dominanz der intergouvernementalen Logik manifestierte sich in dieser Phase auch darin, dass der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs ab 1973 zu einer ständigen – wenngleich informellen – Einrichtung erhoben wurde. Er trat seither zweimal im Jahr zu intergouvernementalen Gipfeltreffen oder Konferenzen zusammen, erhielt allerdings erst seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 den Status eines EU-Organs.

Ab 1985 wendete sich das Blatt zugunsten einer Verstärkung der supranationalen Integrationsbewegung. Manche Autoren begründen dies u. a. mit dem Antritt einer starken Europäischen Kommission unter der Führung des neu ernannten Kommissionspräsidenten Jacques Delors (Tömmel 2008: 28). Diese dritte Phase des europäischen Einigungsprozesses ist gekennzeichnet durch die Verabschiedung des Binnenmarktprogramms mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, verabschiedet 1986, in Kraft getreten 1987), bemerkenswerte Fortschritte bei der Reform des Institutionensystems und vor allem durch die Verabschiedung des Vertrages über die Europäische Union (EU-Vertrag, Vertrag von Maastricht), mit dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Jahr 1992 insbesondere die stufenweise Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion auf den Weg brachten (er trat 1993 in Kraft).

Am Ausgangspunkt dieser dritten Integrationsphase Mitte der 1980er Jahre stand die EG vor großen, in erster Linie ökonomischen Herausforderungen. Die Gemeinschaft hatte sich mittlerweile mit dem Beitritt Griechenlands 1981 abermals vergrößert (1986 traten Spanien und Portugal bei). Vor dem Hintergrund dieser Süderweiterung verschärften sich die ökonomischen und sozialen Unterschiede innerhalb der Gemeinschaft noch, die im Zuge der Stahlkrise Ende der 1970er Jahre und des allgemeinen wirtschaftlichen Wandels ohnehin strukturell heterogener geworden war. Diese Situation nahm die neue Kommission, teils im Konzert mit den Mitgliedstaaten, als Ausgangspunkt für zwei Integrationsinitiativen: erstens die Initiative zur Verstärkung der wirtschaftlichen Integration und endgültigen Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und zweitens eine Initiative zur verstärkten politischen Integration durch institutionelle Reformen. Um die Binnenmarkt-Realisierung zu beschleunigen, legte die Kommission, der Aufforderung der Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfeltreffen in Mailand 1985 folgend, im Jahr 1985 ein unter der Leitung des britischen Kommissars für Binnenmarkt, Steuerpolitik und Handel, Lord Cockfield, erarbeitetes Weißbuch („Europa 1992“) vor, in dem sie alle Maßnahmen benannte, die zur Beseitigung der bestehenden Hemmnisse für die „vier Freiheiten“ (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) und zur Harmonisierung der mitgliedstaat-

3. Phase: 1985 - 1994  
Binnenmarkt-  
programm, EEA  
und Vertrag von  
Maastricht

lichen Regelsysteme in einzelnen Wirtschaftsbereichen notwendig waren (insgesamt waren hierzu Entwürfe für etwa 300 Richtlinien und Verordnungen zu erstellen).

War über die Notwendigkeit dieses Binnenmarktprogrammes zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten (nicht zuletzt angesichts des Drucks der heimischen Wirtschaftsverbände) einigermaßen rasch Übereinstimmung herzustellen, so schien ein Konsens über das Vorhaben der verstärkten politischen Integration weniger einfach zu erreichen. Umso erstaunlicher war es, dass die eigens zu diesem Projekt 1986 einberufene Regierungskonferenz im Ergebnis mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ein Dokument von großer Tragweite beschloss. So legte die EEA u. a. die Einführung der (qualifizierten) Mehrheitsentscheidung im Rat für eine Reihe von Politikbereichen im Zusammenhang des Binnenmarktes fest, erweiterte die Beteiligungsbefugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses durch die Einführung des Kooperationsverfahrens, stärkte die Rolle der Europäischen Kommission als grundsätzlich für die Durchführung europäischer Regelungen verantwortliche Exekutivinstanz und baute das Spektrum der Gemeinschaftskompetenzen weiter aus (u. a. in den Bereichen Technologiepolitik, Umweltpolitik, Regionalpolitik).

Im ‚Fahrtwind‘ des Binnenmarktpjektes kam es schließlich im Jahr 1992 anlässlich einer neuerlichen Regierungskonferenz zur Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages (der Vertrag trat am 1. November 1993 in Kraft). Neben weiteren institutionellen Reformen und der Neuorganisation der Gemeinschaft – diese wurde zur Europäischen Union und erhielt ihre bis 2009 bestehende 3-Säulen-Struktur mit der supranational geregelten Europäischen Gemeinschaft als erster Säule (Gemeinschaftspolitiken) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) als den beiden intergouvernemental geregelten weiteren Säulen – bewirkte der Vertrag von Maastricht vor allem den Einstieg in die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Die WWU war als ‚Kronung‘ des gemeinsamen Binnenmarktes gedacht. Am Ende dieser dritten Phase war der europäische Einigungsprozess schließlich so weit vorangeschritten, dass die EU in nahezu allen nationalen Politik- und/oder Aufgabenbereichen über eigene Kompetenzen verfügte oder aber – über die Kommission – eigene Initiativen ergreifen konnte (Börzel 2005; Leuffen et al. 2013: 20-22). Damit war aus der ursprünglich funktional eingegrenzten Gemeinschaft bis spätestens Mitte der 1990er Jahre das eigenständige politische System der EU entstanden. Der Begriff Mehrebenensystem beschreibt in diesem Zusammenhang sowohl die Vielschichtigkeit der verschiedenen territorialen Ebenen als auch die Interaktion vielfältiger, privater und öffentlicher Akteure (Marks et al. 1996).

Die daran anschließende vierte Phase der Integration war von diesem Ausgangspunkt aus durch ein Nebeneinander supranationaler und intergouvernementaler Entwicklungsschübe gekennzeichnet. Sie stand dabei einerseits unter dem Vorzeichen der institutionellen Vorbereitung der EU auf die große Osterweiterung und war andererseits auch bereits durch den wachsenden internen Reformdruck und die Suche nach gemeinsamen politischen Antworten auf das Problem des De-

mokratiedefizits gekennzeichnet. Eingeleitet wurde die vierte europäische Einigungsphase im Jahr 1995 mit der Erweiterung der EU um Schweden, Finnland und Österreich. Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre setzte der Prozess der Vorbereitung des EU-Institutionensystems auf die mittelfristige Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten ein. Diese traten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse ein und empfahlen sich in diesem Zusammenhang als Beitrittskandidaten der EU. Die in diesem Zusammenhang einberufenen Regierungskonferenzen von Amsterdam 1997 und Nizza 2000 führten zwar zu neuerlichen Revisionen des EU-Vertrags, brachten dabei allerdings nicht die erhofften institutionellen und prozeduralen Vereinfachungen. Der Vertrag von Amsterdam bedingte, unter anderem mit der Einführung der europäischen Beschäftigungspolitik, in erster Linie eine abermalige Ausdehnung des europäischen Kompetenzspektrums und der Vertrag von Nizza regelte die Stimmgewichtung bei Mehrheitsentscheidungen im Rat neu und erweiterte die Möglichkeiten zur Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit sowie zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Rat und Parlament (Tsebelis/Garrett 2000: 14). Tragfähige Lösungen zur Vorbereitung des europäischen Institutionensystems auf die Erweiterung um mehr als zehn neue Mitglieder bot aus Expertensicht keiner der beiden Verträge (Costa/Brack 2011: 221). Im Kontext des Nizza-Vertrags unternahmen die Mitgliedstaaten allerdings einen Schritt in Richtung eines zaghaften Ausbaus des Staatscharakters der EU. So proklamierten die Staats- und Regierungschefs anlässlich dieser Konferenz die europäische Grundrechtecharta, die als Kern einer zukünftigen europäischen Verfassung dienen sollte, im Jahr 2000 jedoch nicht formal in den EU-Vertrag integriert wurde. Die Grundrechtecharta war erstmals nicht auf dem üblichen intergouvernementalen Weg zur Vorbereitung von Regierungskonferenzen erarbeitet, sondern von einem eigens zu diesem Zweck eingesetzten Konvent aus nationalen und EU-Parlamentariern entworfen worden.

Diese ‚Konventsmethode‘ stellte in mehrfacher Hinsicht eine bedeutende Verfahrensneuerung im Zusammenhang der institutionellen und politischen Reform der EU dar. Zum einen gewährleistete sie eine gegenüber den bisherigen Verfahren erhöhte Legitimität der Beschlussfassung und zum anderen erlaubte sie eine Beschleunigung von Beschlüssen, da die Aufgabe der politischen Kompromissfindung außerhalb der üblichen Verfahrenswege und im Vorfeld einer Regierungskonferenz von nationalen und europäischen Mandatsträgern geleistet wurde, was es den Staats- und Regierungschefs in Nizza erschwerte, die auf diesem Weg gefundene Beschlussvorlage wieder in Frage zu stellen. Aufgrund des Erfolgs der Konventsmethode bediente sich die EU dieses Verfahrens auch in der fünften, vorläufig letzten Phase des europäischen Integrationsprozesses (Tömmel 2008: 45).

Diese fünfte Phase brach im Jahr 2004 mit dem Beitritt Polens, Ungarns, Tschechiens, Estlands, Lettlands, Litauens, Sloweniens, der Slowakei sowie Maltas und Zyperns zur EU an (im Jahr 2007 kamen noch Rumänien und Bulgarien sowie 2013 Kroatien hinzu). In ihr ging es vor allem darum, die in Amsterdam und Nizza ‚unerledigt‘ gebliebenen institutionellen Reformen („left overs“) durchzuführen. Zu diesem Zweck versammelten sich die europäischen Staats- und Re-

5. Phase ab 2004  
Auf dem Weg zur  
Reform des EU-  
Vertrags

gierungschefs im Oktober 2004 zu einer Regierungskonferenz in Lissabon. Hier sollte mit der Unterzeichnung des „Vertrags über die Verfassung für Europa“ der sogenannte ‚Post-Nizza-Prozess‘ abgeschlossen und das in einer Zusatzerklärung zum Vertrag von Nizza im Jahr 2000 formulierte Versprechen der Vertragsvereinfachung und Stärkung der Demokratie formal eingelöst werden (Hellmann 2009: 3-6). Dem Treffen von Lissabon ging ein Prozess zur Vertragsvorbereitung nach dem Vorbild der Konventsmethode zur Erarbeitung der Grundrechtecharta voraus.

„Konvent zur Zukunft Europas“

So hatte der europäische Rat von Laeken bereits im Dezember 2001 einen „Konvent zur Zukunft Europas“ unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing einberufen. Dieses insgesamt 105 Mitglieder zählende Gremium<sup>6</sup> legte, seinem Auftrag entsprechend, im Juli 2003 den „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ vor. Hierin vorgesehen waren weitreichende institutionelle Reformen der EU (u. a. Reduzierung der Zahl der Europäischen Kommissare auf 15, Wahl des Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Rates durch das Europäische Parlament, Einführung einer 2½-jährigen festen Ratspräsidentschaft, radikale Veränderung des Abstimmungsmodus im Rat zugunsten einer generalisierten Abstimmung mit absoluter Mehrheit, Schaffung der Position eines EU-Außenministers, Anerkennung des Europäischen Parlaments als voll gleichberechtigtes Organ im europäischen Gesetzgebungsverfahren, Aufhebung der Säulenstruktur der EU) sowie eine klare Abgrenzung der europäischen von nationalen Kompetenzen (s. u.). Ein Kernstück des Entwurfs bildete schließlich die europäische Grundrechtecharta, die nach dem Willen des Konvents unverändert in den Verfassungsvertrag integriert werden sollte, als klares Signal des Willens der Mitgliedstaaten, Bürgernähe, Transparenz und Demokratie zu stärken und der Union einen quasi-staatlichen Charakter zu verleihen.

Intergouvernementale Kompromissbildung

Der Konventsentwurf erfuhr im Vorfeld der Regierungskonferenz von 2004 einige einschneidende Veränderungen (Herauslösung der Grundrechtecharta aus dem geplanten Vertragswerk, 2½-jährige Präsidentschaft nur im Europäischen Rat, Reduzierung der Zahl der Kommissare um ein Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten ab 2014, erforderliche Mindeststimmzahl bei Mehrheitsentscheidungen im Rat von 15 Stimmen nationaler Regierungen, die zusammen zugleich mindestens 65 Prozent der europäischen Gesamtbevölkerung repräsentieren müssen). Gleichwohl unterzeichneten die europäischen Staats- und Regierungschefs mit dem „Vertrag über die Verfassung für Europa“ im Jahr 2004 ein Dokument von erstaunlicher Reformtragweite. Das letztlich ausgehandelte Vertragswerk konnte allerdings nicht in Kraft treten, da seine Ratifizierung an negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 scheiterte, was die Union zunächst in eine schwere Sinnkrise zu stürzen schien.

Vertrag von Lissabon

Im Dezember 2007 gelang es den europäischen Staats- und Regierungschefs anlässlich einer zweiten Regierungskonferenz in Lissabon jedoch, eine pragmatische, von jeglichen Symbolen einer europäischen Staatlichkeit befreite Vertragsversion zu unterschreiben. Diese bildet gleichwohl die Grundlage für eine insti-

6 Neben 15 Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen, 30 Vertretern der nationalen Parlamente sowie 16 Abgeordneten des Europäischen Parlaments gehörten dem Konvent zur Zukunft Europas außerdem nationale Regierungsvertreter und Parlamentarier aus den Beitrittsländern an.



tutionelle Vereinfachung und weitergehende supranationale Vergemeinschaftung, indem sie die 3-Säulen-Struktur des ursprünglichen EU-Vertrags auflöst, der erneuerten EU eine eigene Rechtspersönlichkeit einräumt (Art. 47 EUV) und einen großen Teil der Vorschläge des Konvents zur Zukunft Europas in modifizierter Form aufgreift (Hellmann 2009: 1-3 u. 12-14). Dieser „Vertrag von Lissabon“, der sich in zwei Teile untergliedert – den „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und den „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) –, trat im Anschluss an seine Ratifizierung im Dezember 2009 in Kraft und regelt seither die Ordnung der EU der inzwischen 28 Mitgliedstaaten.

Mit der skizzierten institutionellen Entwicklung haben sich – dies wird im Weiteren gezeigt werden – auch die Rahmenbedingungen, unter denen heute Verwaltungen in der EU arbeiten, erheblich verändert.

## 2.1.2 Institutionelle Grundstruktur der Europäischen Union

Veränderung, dies wird beim Blick auf die gerade nachgezeichnete historische Entwicklung deutlich, ist das wesentliche Grundmerkmal der Europäischen Union und ihrer Vorgängerorganisationen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der territorialen Ausweitung der EU als auch mit Blick auf Veränderungen der Organisationen, Entscheidungsverfahren und Regelungskompetenzen (Wallace et al. 2010: 4). Insbesondere seit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte wurde mit jeder Regierungskonferenz der Vertrag geändert; es wurden neue Kompetenzen eingefügt oder bestehende verändert, neue Organisationsstrukturen geschaffen oder bestehende modifiziert, das Aufgabenspektrum der einzelnen Organisationen (Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Kommission, Europäischer Gerichtshof, Gericht Erster Instanz, Europäische Zentralbank, Rechnungshof) erweitert oder modifiziert, neue Verfahren, wie das Mitentscheidungsverfahren, etabliert oder schon bestehende Verfahren abgeändert und/oder auf weitere Bereiche angewendet. Zwar ist in der Literatur immer wieder vom „institutionellen Gleichgewicht“ der Europäischen Union zu lesen (z. B. Hix/Høyland 2011). Angesichts der Allgegenwart von Veränderungen handelt es sich allerdings eher um ein beständiges Ausbalancieren von nationalen ökonomischen und politischen Interessen, die eng mit dem institutionellen Gefüge der Union verwoben sind und seine Weiterentwicklung zugleich geprägt haben. Auch für die europäischen Verwaltungsstrukturen, die als solche bislang weniger im Fokus der Aufmerksamkeit der Europafor schung standen, gilt diese Allgegenwart von Veränderung (Hofmann 2008: 669). Insbesondere die zunehmende Vergemeinschaftung verschiedener Politikbereiche führte zu einer Ausweitung und Ausdifferenzierung der Verwaltungsstrukturen, wie in den verschiedenen Kapiteln dieses Bandes deutlich wird.

Die bekanntesten und in unserem Zusammenhang wichtigsten Organisationen der EU sind:

- die Europäische Kommission als organisatorischer Kern der EU-Verwaltung und oberstes Exekutivorgan – gewissermaßen die ‚Regierung‘ – der Union; sie besitzt das Initiativmonopol für die Gesetzgebung;

Veränderung als  
Grundmerkmal der  
EU

Kernorganisationen  
des politischen  
Systems der EU

- der Rat, der sowohl Aufgaben der politischen Führung als auch legislative Aufgaben wahrnimmt (zu unterscheiden ist der Rat vom Europäischen Rat: Der Europäische Rat ist die Versammlung der Regierungschefs, in dem eher die großen Leitlinien der europäischen Politik festgelegt werden, während im Rat als „Ministerrat“ in unterschiedlichen fachlichen Zusammensetzungen [z. B. Agrarrat oder Umweltrat] die Fachminister der Mitgliedstaaten zusammentreten und sowohl exekutive als auch legislative Aufgaben wahrnehmen);
- das in (parteipolitisch organisierte) Fraktionen gegliederte Europäische Parlament, das heute über das Mitentscheidungsverfahren (eingeführt 1993, seit 2009: „Ordentliches Gesetzgebungsverfahren“) an etwa zwei Dritteln aller Gesetzgebungsverfahren mit Veto-Recht beteiligt ist und darüber hinaus im Rahmen des Konsultationsverfahrens an der europäischen Rechtsetzung partizipiert; zudem entscheidet das EP seit 1979 gemeinsam mit dem Rat über den nichtobligatorischen und seit 2009 auch über den obligatorischen Teil des EU-Haushaltes;
- der EuGH, der als oberster Gerichtshof zwischen diesen Organen vermittelt oder sie in ihre Schranken weist und mit seinen Entscheidungen zur (Nicht-) Umsetzung europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten in der Vergangenheit immer wieder wichtige Impulse für den Fortschritt des Integrationsprozesses geliefert hat und inzwischen durch das Gericht der EU (früher Gericht Erster Instanz) unterstützt wird.

Entwicklung zum  
parlamentarischen  
Regierungssystem?

Mit dieser politisch-administrativen Kernstruktur ist die Europäische Union weder klar gewaltenteilig organisiert (der Rat und bedingt auch die Kommission nehmen beide sowohl exekutive als auch legislative Funktionen wahr), noch entspricht sie klar dem Typus eines parlamentarischen oder gar eines präsidentiellen Regierungssystems. In der Literatur über die Institutionenordnung ist viel über die Frage diskutiert worden, ob sich das politische System der EU auf seiner supranational-europäischen Ebene stärker in Richtung eines ‚normalen‘ parlamentarischen Regierungssystems weiterentwickelt, in dem die Regierung aus der politischen Mehrheit im Parlament hervorgeht und mit dieser die politisch handelnde „Regierungsmehrheit“ bildet (Tsebelis/Garrett 2000: 30-31). Die Stärkung der Befragungs- und Bestätigungsrolle des Parlaments in den Verfahren zur Bestellung der Kommission (Art. 17 EUV), die Berücksichtigung der parteipolitischen Zusammensetzung des Parlaments durch den Europäischen Rat bei der Formulierung eines Vorschlags zur Benennung des Kommissionspräsidenten (Art. 17 EUV) sowie auch die Möglichkeit eines Misstrauensantrags des Parlaments gegenüber der Kommission (Art. 234 AEUV) weisen in diese Richtung.<sup>7</sup> Allerdings folgt die Zusammensetzung der Kommission bislang kaum parteipolitischen Mustern,

<sup>7</sup> Der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon regelt in seinem Art. 1, dass die bis dahin gültigen Verträge, der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, durch zwei neue Verträge, den *Vertrag über die Europäische Union* (EUV) und den *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV), ersetzt werden. Der EUV und der AEUV, dies wird auch in Art. 1 EUV festgehalten, bilden seither gemeinsam die formale Grundlage der Europäischen Union; sie sind heute (2014) in ihren jeweils konsolidierten Fassungen vom 26.10.2012 gültig.



ungeachtet der Tatsache, dass der Parteienkonflikt im Europäischen Parlament mittlerweile (neben den immer noch bestehenden national strukturierten Konfliktlinien) die wichtigste Konfliktlinie darstellt (Hix et al. 2007; Pollack 2010: 31). Die Kommission ist also (noch) keine Regierung, die an einer parlamentarischen Mehrheit hängt, sondern (immer noch) eine Instanz, deren Zusammensetzung in vielerlei Hinsicht durch den Einfluss der Mitgliedstaaten geprägt bleibt (vgl. Wonka 2007, 2008b; siehe Kap. 3). Allerdings sind die europäischen Parteien (EVP, SPE, ALDE und Grüne) inzwischen einen Schritt weiter gegangen und haben beschlossen, in den Europa-Wahlkampf 2014 mit je einem Spitzenkandidaten zu ziehen, der als Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten vorgestellt wird.<sup>8</sup>

### 2.1.3 Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Nur wenn man die Natur der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft kennt, werden ihre Entwicklung und das sich wandelnde Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten verständlich. Der Europäische Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang mit seiner vielfach integrationsfreundlichen Rechtsprechung stets eine bedeutende Rolle gespielt, indem er den europäischen Rechtsraum durch ‚intelligent harmonisierende‘ Entscheidungen einerseits kohärenter gemacht und andererseits zugleich häufig auch ‚autonomieschonend‘ (Scharpf 1993) geurteilt hat.

Integrationsfördernde  
Rolle des EuGH

Insbesondere während der zweiten Phase der Integrationsentwicklung von Anfang der 1960er bis Mitte der 1980er Jahre, also in einer Zeit, als der politische und der wirtschaftliche Einigungsprozess erstmals stagnierte, machte die rechtliche Integration durch die Rechtsprechung des EuGH große Sprünge (Wonka 2008: 25). In diesem Zeitraum begründete der EuGH mit den legendären Urteilen Van Gend en Loos (1962, EuGH Rs. 26/62) und Costa v E.N.E.L. (1964, EuGH Rs. 6/64) die Prinzipien der direkten Anwendbarkeit und des Vorrangs des europäischen Rechts gegenüber nationalem Recht. Diese Durchbrechung der Grundprinzipien des internationalen Rechts konnten die Mitgliedstaaten nur akzeptieren, weil ihre Exekutiven wesentlich an der Entstehung europäischen Rechts beteiligt sind (Hofmann 2008: 664).

Integrations-  
fortschritte durch  
europäische  
Rechtsprechung

Es war zudem auch die EuGH-Rechtsprechung, die im Cassis de Dijon-Urteil von 1979 (EuGH Rs. 120/78) ein weiteres wesentliches Prinzip entwickelte, das dann mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) aufgegriffen wurde: das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Diesem Prinzip zufolge müssen die Mitgliedstaaten regulative Entscheidungen und warenspezifische Regelungsstandards unter Berücksichtigung bestimmter Einschränkungen wechselseitig anerkennen, solange kein harmonisiertes europäisches Recht zu dem jeweiligen Gegenstand besteht (Burley/Mattli 1993; Young 2010: 64). Nach der Einschätzung verschiedener Autoren stellt Cassis de Dijon einen Wendepunkt dar und greift in das hergebrachte Prinzip des territorialen Rechts sogar noch fundamentaler ein, als die zuvor getroffenen Entscheidungen zur direkten Anwendbarkeit und dem Vorrang des europäischen Rechts (Hofmann 2008: 665).

Cassis de Dijon-  
Urteil 1979

<sup>8</sup> [www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/rennen-um-evp-vorsitz-eroeffnet-007971](http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/rennen-um-evp-vorsitz-eroeffnet-007971), Zugriff am 04.09.2013.

„Autonomieschonende“ Rechtsprechung  
des EuGH

Der EuGH hat allerdings mit seinen Entscheidungen nicht nur einseitig in Richtung einer Vertiefung der Integration hingewirkt, sondern gerade in den Fällen europäischer (De-) Regulierungstätigkeit, in denen etwa im Bereich des Umweltschutzes oder auch des Verbraucherschutzes hohe nationale Schutzstandards durch EU-Recht in Frage gestellt wurden, zugunsten der nationalen Rechtsordnungen und damit letztlich der Bürger in dem je betroffenen Mitgliedstaat entschieden (Costa/Brack 2011: 121-122); auch wurde in der jüngeren Vergangenheit häufig privatwirtschaftlichen Interessenträgern und Unternehmen der Vorzug gegenüber der Position der Kommission gegeben (Lenschow 2010: 317-318; Blauburger/Töller 2011: 142).

#### 2.1.4 Die Entwicklung europäischer Politiken in den Handlungsfeldern der EU

Europäische  
Handlungsfelder:  
Hohe Varianz und  
Dynamik

Die europäischen Verwaltungsstrukturen können nur im Kontext der Handlungsfelder der EU sinnvoll betrachtet werden (Hofmann 2008: 663). Auch wenn sich die nationalstaatlichen und europäischen Handlungsbereiche in ihren Inhalten mittlerweile großflächig überschneiden, unterscheiden sich die europäischen Handlungsfelder in ihrem Zustandekommen und ihrer Gesamtkonstellation doch fundamental von den Tätigkeitsfeldern des Nationalstaates. Beim Zustandekommen der EU-Handlungsfelder gilt das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung, d. h. die Gemeinschaft kann – jedenfalls mit verbindlichen Maßnahmen – nur dort tätig werden, wo sie ausdrücklich über eine Kompetenz im Vertrag verfügt, die zugleich mit der Festlegung von Entscheidungsmodalitäten verbunden ist. Dabei ist die Gesamtkonstellation der europäischen Handlungsfelder durch zwei wesentliche Merkmale gekennzeichnet: zum einen unterscheiden sich in keinem anderen politischen Gebilde und insbesondere in keinem Nationalstaat die Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Handlungsformen so stark zwischen den einzelnen Politikfeldern (und zum Teil auch noch innerhalb derselben) wie in der Europäischen Union, und zum anderen war die Konstellation der Felder, in denen die Gemeinschaft tätig werden darf, in der Vergangenheit in einzigartiger Weise durch Veränderung und Dynamik geprägt.

Ausdehnung des  
Kompetenzbereichs  
der EU seit 1986

Insbesondere seit der Verabschiedung des Binnenmarktprogramms im Kontext der EEA von 1987 hat sich der Gesamthandlungsbereich der EU in mehreren Schritten enorm ausgedehnt (Wallace et al. 2010: 7; Hofmann et al. 2011: 3). Beschränkte sich die EWG der Römischen Verträge von 1957 im Wesentlichen auf eine gemeinsame Zollpolitik sowie das Projekt einer gemeinsamen Agrarpolitik, so machte das hier bereits formulierte Vorhaben des gemeinsamen Binnenmarkts bis in die 1980er Jahre wenig Fortschritte (Wonka 2008: 24). Der im EWG-Vertrag avisierte Abbau von Zöllen und Quoten zwischen den Mitgliedstaaten war bereits bis 1968 weitgehend verwirklicht, jedoch blieben darüber hinaus nationale Produkt- und Produktionsstandards bestehen und verhinderten als nicht-tarifäre Handelshemmnisse die Realisierung des Binnenmarktes. Die Einheitliche Europäische Akte bekräftigte, wie oben schon erwähnt, nicht nur das Ziel des Binnenmarktes, sie reformierte auch die Entscheidungsverfahren, legte das vom EuGH

Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union  
Kommission, Komitologie, Agenturen und  
Verwaltungsnetzwerke

Hustedt, T.; Wonka, A.; Blauburger, M.; Töller, A.E.;  
Reiter, R.

2014, XVI, 258 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04690-3