

## **Europäische Integration – Europäisches Regieren**

### **6. Die Funktionsweisen des EU-Systems**

#### **6.1. Einführung: die institutionelle Absicherung der Integration**

Im Text wird die EU im Sinne der EG gemäss EG-Vertrag behandelt, d.h. ohne die intergouvernementalen Bereiche der 2. und 3. Säule der EU (GASP und ZIJ), welche ab Maastricht 1992 eingeführt wurden.

##### **6.1.1. Bedeutung von Institutionen**

Institutionen sollen Handlungen koordinieren und berechenbar machen, sie geben die Normen und soziale Regeln vor, nach denen die Akteure ihr Handeln organisieren.

„Institutionen sind verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme“ (Czada 1995). Sie dienen zur Entlastung des Individuums bei Entscheidungen und fördern Kooperation und Verlässlichkeit. Politische Institutionen sind demnach „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher gesamtgesellschaftlicher Entscheidungen“ (Koch 2000 S. 106).

##### **6.1.2. Die Funktion der Europäischen Institutionen**

Auch die europäischen Institutionen sollen Regelmässigkeit und Erwartungssicherheit von Handlungen gewährleisten sowie Transaktionskosten reduzieren. Im weiteren Sinne bewirken die Institutionen eine Identifikation der gemeinsamen Probleme, Mobilisierung kollektiver Anstrengungen, die längerfristig zur Stärkung der gemeinschaftlichen Interessen führen soll.

##### **6.1.3. Institutionelle Balance**

Die Verhandlungen der EU sind ein ständiger Balanceakt zwischen Gemeinschaftsförderung und der Wahrung der Eigeninteressen. Die Suche nach einer Regelung für den Entscheidungsfindungsprozess, welche diese beiden Anliegen berücksichtigt, wird unter dem Stichwort „institutionelle Balance“ diskutiert. Alle wichtigen politischen Entscheidungen werden durch zwei Organe mit unterschiedlichen Loyalitäten getroffen: die Kommission für die Gemeinschaftsinteressen und der Rat für die Interessen der Mitgliedsstaaten. Die Kommission ist mit einem Initiativmonopol ausgestattet, der Rat kann sie jedoch auch dazu auffordern Vorschläge zu unterbreiten. Der Rat kann über die Vorschläge mit qualifizierter Mehrheit bestimmen. Das Parlament wird je nach Form des Entscheidungsprozesses mehr oder weniger eingebunden.

#### **6.2. Das politische System der EG**

### **6.1.2. Die EG – ein politisches System**

Die EG ist kein historisch gewachsenes politisches System, sondern wurde gezielt konstruiert um bestimmte Funktionen zu erfüllen. Der Sinn eines politischen Systems ist zum einen die allgemein verbindliche Entscheidungen zur Verarbeitung gesamtgesellschaftlich relevanter Probleme, im weiteren Sinne die Erzeugung legitimer Herrschaft. Grundsätzlich soll die EG als politisches System also die Handlungsfähigkeit des Staatenverbundes sicherstellen.

### **6.2.2. Organe der Europäischen Gemeinschaft**

#### *Die Kommission*

Aufgaben: Die zentrale Aufgabe der Kommission ist, das „ordnungsgemässe Funktionieren und die Entwicklung des gemeinsamen Marktes zu gewährleisten“ (Art 211, EG-V). Die Kommission besitzt das Initiativrecht (Monopol) um Gesetzgebungsmassnahmen in Gang zu setzen. Die Kommission kann somit den Zeitpunkt, den Inhalt, die Form und Reichweite der europäischen Politikinitiative vorgeben, muss sich jedoch immer im Rahmen des Vertrages bewegen. Zudem müssen die Vorschläge eine Mehrheit im Rat (ggf. im EP) finden, d.h. die Vorschläge werden unter Berücksichtigung dieser Einschränkung formuliert, schon in der Vorbereitung werden den Mitgliedstaaten erste Ideen unterbreitet, wird mit Interessengruppen zusammengearbeitet etc. In der Phase der Entscheidungsfindung im Rat, bzw. zwischen Rat und EP, kann die Kommission ihre Vorschläge verändern oder zurückziehen und so den Prozess beeinflussen.

Laut EG-Vertrag überträgt der Rat der Kommission die Durchführung der von ihm beschlossenen Vorschriften (Art 202 EG-V). Trotzdem sind die exekutiven Befugnisse der K. gering, da die Arbeit der Kommission von Ausschüssen nationaler Vertreter begleitet wird, und so den Handelsspielraum der Kommission beschränkt. Zudem liegt der grösste Teil der Exekutivmacht bei den Mitgliedsstaaten.

Die Kommission ist zudem die „Hüterin der Verträge“ (vs. die Mitgliedstaaten sind die „Herren der Verträge“) und neben dem Gerichtshof verantwortlich für die Einhaltung der Verträge und die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts. Sie nimmt Stellung wenn ein Akteur gegen die Regeln der EG verstösst, bzw. ein Staat die vorgegebenen Richtlinien nicht rechtzeitig oder angemessen umsetzt. Wenn eine Abmahnung nicht reicht, kann sie das Anliegen vor den EuGH bringen.

Zusammensetzung: EU 15: 20 Kommissare, ab EU 25 bzw. dem Vertrag von Nizza: jedes Land stellt einen Kommissar. Die Kommissare werden von den Regierungen in gegenseitigem Einvernehmen ernannt und auf 5 Jahre gewählt. Der Präsident der Kommission

wird von den Regierungen mit qualifizierter Mehrheit gewählt, das Parlament muss dem Vorschlag zustimmen (politische Kontrolle).

Zur Kommission gehört ein Verwaltungsapparat von ca. 16000 Personen (im Jahr 2000), der in Fachabteilungen gegliedert ist. Jeder Kommissar hat einen eigenen Stab.

Die Rechtsposition der Kommission ist v.a. innerhalb der Ersten Säule stark, in der 2. und 3. Säule dominieren die Mitgliedsstaaten, dort besitzt sie mehrheitlich bedeutenden informellen Einfluss.

#### *Der Rat der EU (Ministerrat)*

Zusammensetzung: Versammlung der nationalen Exekutive, in der EU jedoch mit Legislativfunktion. Der Rat besteht aus Ministern der Mitgliedsstaaten, wobei er sich, je nach Thema das behandelt wird, in anderer Zusammensetzung trifft (z.B. für Wirtschafts- und Finanzfragen im ECOFIN). Diese Segmentierung stellt ein Problem für die Politikkohärenz der EU dar. Die Vorbereitungen werden durch den COREPER, dem Ausschuss der ständigen Vertreter der Minister in Brüssel getroffen, dieser besitzt einen grossen Einfluss.

Nach Nizza ist die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder für eine Entscheidung vorgeschrieben, d.h. gewichtete Stimmen, mind. 258 von 345 Stimmen und mind. 18 von 27 Länder. Die kleinen Länder werden dabei im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse oft übergewichtet.

#### *Das Europäische Parlament*

Ursprünglich war das EP als beratende Versammlung gedacht, das sich aus Delegierten der nationalen Parlamente zusammensetzt. Heute werden die Vertreter direkt aus dem Volk gewählt und seine Befugnisse haben sich stark ausgeweitet. Auch im EP sind die kleinen Länder überrepräsentiert, dies um ihnen eine angemessene Vertretung zu gewährleisten. Das EP ist ein Arbeitsparlament, d.h. es ist in verschiedene Ausschüsse gegliedert. Eigentlich werden die Fraktionen nach Parteien gebildet, jedoch sind die nationalen Interessen auch stark zu erkennen. Das EP besitzt weder volle Gesetzgebungskompetenz noch ein Initiativrecht, seine Arbeit ist auf Mitwirkung / Kontrolle beschränkt. Die Kommission und der Rat müssen dem EP aber Rechenschaft über ihre Arbeit abgeben, nur bei der Kommission verfügt das EP aber über einschneidende Sanktionsmöglichkeiten (Misstrauensvotum). Das EP versucht sodann auch ständig, seinen Einfluss auszubauen.

#### *Der Europäische Gerichtshof (EuGH)*

Der EuGH ist ein Kennzeichen der Supranationalität der EU. Der EuGH besteht aus 27 Richtern (1 Richter pro Staat), welche von den Regierungen ohne Einfluss des EP oder der

Kommission ernannt werden. Der EuGH verfügt über vielseitige Kompetenzen, so entscheidet er in Verfassungsfragen, Zivilstreitigkeiten u.v.m.

Der EuGH wird vielfach als Motor der Integration betrachtet, da seine Entscheidungen des Öfteren zu vertiefter Integration geführt haben (z.B. Cassis de Dijon). Entscheidend ist auch die Zusammenarbeit zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten. Die nationalen Gerichte arbeiten grundsätzlich selbstständig, in Zweifelsfällen und bei letztinstanzlichen Gerichten muss der EuGH das europäische Recht auslegen.

#### *Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss*

Die Einrichtung des EWSA sollte den innerstaatlichen Interessengruppen den Zugang zu Rat und Kommission der EU ermöglichen. Seine Mitglieder werden vom Rat aufgrund von Listen, welche von den einzelnen Regierungen vorgelegt werden, einstimmig ernannt (Seit 2007: 344 Mitglieder). Mittlerweile haben sich im EWSA drei etwa gleich grosse Gruppen etabliert: die Arbeitgeber, Arbeitnehmer und „Verschiedene Interessen“. Laut Regelung besteht der EWSA aus „Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft“. Da sich die verschiedenen Interessengruppen aber mittlerweile autonom in Brüssel organisiert haben, hat der WSA seine anfängliche Bedeutung wieder eingebüsst.

#### *Der Ausschuss der Regionen*

Dieser soll die subnationalen Regionen stärken. Er ist ein Vertretungsorgan für die subnationalen sowie für die lokalen Körperschaften. Die Auswahl der Vertreter wird von den Regierungen getroffen, diese müssen vom Rat einstimmig bestätigt werden (Seit 2007: 344 Mitglieder). Der Ausschuss besitzt ähnliche Kompetenzen wie der EWSA: Obligatorische und fakultative Anhörung durch den Rat, Kommission und EP, sowie Stellungnahmen auf eigene Initiative. Die interne Heterogenität des Ausschusses erschwert eine geschlossene Vertretung und vermindert somit die Effizienz seiner Arbeit. Die leistungsfähigen Regionen haben sich deshalb autonom in Brüssel organisiert.

#### *Der Europäische Rat (ER)*

Im ER kommen mind. Zweimal im Jahr die Minister und Staatspräsidenten der Mitgliedsstaaten und der Kommissionspräsident zusammen. Er bestimmt die Zielsetzungen der EU und gibt „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“, d.h. er beschliesst Weichenstellungen für Reformen und Richtlinien für die GASP und ZIJ. Der Rat ist kein Organ der EG sondern ein Gremium der intergouvernementalen Zusammenarbeit der EU.

In der EG besitzt der Rat keine Rechtsetzungskompetenz, ist damit aber auch nicht der Kontrolle des EP oder des EuGH unterworfen. Der ER nimmt vor allem die Rolle eines „agenda setter“ ein.

#### *Veränderung der institutionellen Balance*

Die Einführung der GASP und der ZIJ haben zu einer Aufwertung des Einflusses des ER, sowie des Rats und des Generalsekretariats geführt. Zudem wurde das Gewicht der Mitgliedsstaaten erhöht und es stellt sich die Frage, ob der verstärkte intergouvernementale Charakter der Verhandlungen und des Systems zu einer Aufweichung der supranationalen Struktur führt oder ob die supranationale Struktur auf die beiden neuen Pfeiler übergehen wird.

### **6.3. Entscheidungsverfahren**

Die eingesetzten Entscheidungsverfahren variieren je nach Politikbereich. Drei verschiedene Elemente werden verschieden kombiniert: Die beteiligten Akteure / Abstimmungsregeln, Quorum / Sequenzen und Fristen.

Die Kommission kann zusammen mit dem Rat und teilweise dem Parlament verbindliche (Verordnungen / Richtlinien / Entscheidungen) oder unverbindliche (Empfehlungen / Stellungnahmen) Beschlüsse treffen. Die Kommission hält das Initiativrecht.

*Einfaches Verfahren:* Initiative der Kommission, Entscheidung durch den Rat, keine Beteiligung des Parlaments (z.B. Festlegung des gem. Zolltarifs).

*Anhörungsverfahren:* Initiative der Kommission, der Rat entscheidet nach Anhörung des EP, diese Stellungnahme ist jedoch nicht verbindlich. (z.B. Binnenmarkt)

*Zustimmungsverfahren:* Initiative der Kommission, der Rat kann nur mit Zustimmung des EP entscheiden. (z.B. Erweiterung der EU)

*Mitentscheidungsverfahren:* Initiative der Kommission. Mehrstufiges Verfahren, bei welchem ein Konsens zwischen Rat und EP erreicht werden soll. Das MV wird sehr häufig angewendet.

### **6.4. Fazit**

Die EU besteht als System sui generis mit zwei Besonderheiten: zum einen ist es ein unfertiges System, zum anderen liegen wichtige Entscheidungen ausserhalb seines Kompetenzbereichs, bzw. werden ausserhalb des Systems der EU getroffen (z.B. Mitgliedschaft). Trotzdem muss das System die ganze Integrationsleistung selber erbringen, da die transnationalen Strukturen zwischen den Staaten (staatenübergreifende Parteien etc.)

schwach sind und keine europäische Öffentlichkeit vorhanden ist. Dies erklärt z.T. auch die langwierigen Verhandlungen und Prozesse, bis eine Regelung durchgesetzt werden kann.