

Thomas Conzelmann
Europäische Union

S. 611 bis 622

URN: urn:nbn:de: 0156-5599540



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Europäische Union

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Aufbau der EU
- 3 Organe der EU
- 4 Der Politikprozess der Europäischen Union

Literatur

Die Europäische Union ist ein wichtiger Teil des europäischen Integrationsprozesses. Die EU-Kommission ist für die Vorlage von Gesetzesvorschlägen und die Überwachung des Gemeinsamen Marktes zuständig. Parlament und Rat verabschieden gemeinsam die Gesetze. Dabei kooperieren sie eng mit gesellschaftlichen Akteuren, teils auch mit regionalen und lokalen Verwaltungsebenen.

1 Einführung

Die Europäische Union (EU) ist ein, wenn nicht *der* bedeutsamste Kristallisationspunkt des europäischen Integrationsprozesses. Seit den Anfängen der europäischen Integration in den 1950er Jahren hat sich ein differenziertes Institutionengefüge entwickelt und der Integrationsprozess auf nahezu alle Politikbereiche ausgedehnt. Allerdings gibt es zwischen den einzelnen Politikbereichen erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die verwendeten Entscheidungsverfahren und die Kompetenzen der supranationalen Organe – also insbesondere des Ministerrats der EU, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Diese Unterschiede zwischen den einzelnen Politikfeldern sowie der Umstand, dass die Funktionen der supranationalen Organe nur zum Teil denen der nationalstaatlichen Exekutiven, Legislativen und Judikativen entsprechen, machen die Besonderheiten des politischen Systems der EU aus.

Die Periode seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und des Maastrichter Vertrages (1993) war von einer raschen Abfolge von institutionellen Veränderungen in der EU gekennzeichnet. Diese waren teils in der Erweiterung der EU um mittel- und osteuropäische Staaten begründet, teils im Willen der Mitgliedstaaten zur vertieften Kooperation. Nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages in zwei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 und dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages im Jahre 2009 ist allerdings der politische Wille zu weiteren fundamentalen Veränderungen der EU abgeflaut. Es scheint angemessen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt vom Erreichen einer stabilen EU-Institutionenstruktur zu sprechen, welche sich allenfalls in Teilbereichen noch weiterentwickeln könnte (vgl. Moravcsik 2008). Ein Beispiel in dieser Hinsicht bilden die Diskussionen um eine stärkere haushaltspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten, speziell derjenigen, die sich zur Europäischen Währungsunion zusammengeschlossen haben und den Euro als Zahlungsmittel verwenden.

Vor dem Hintergrund der relativen Stabilität des europäischen Institutionengefüges hat sich die wissenschaftliche Diskussion seit den 1990er Jahren zunehmend von der Frage nach einem möglichen Endpunkt des europäischen Integrationsprozesses („Entwickelt sich die EU in Richtung eines Bundesstaats oder eines Staatenbunds?“) abgewandt. Es geht nun in der wissenschaftlichen Diskussion überwiegend um die Frage, wie das „Regieren“ (> *Governance*) im europäischen Mehrebenensystem funktioniert, wie erfolgreich europäische Politik ist und welche Auswirkungen die gesetzlichen Regelungen und politischen Entscheidungen auf der EU-Ebene für die nationalstaatliche Politik haben.

Im Folgenden wird zunächst der Aufbau der EU und des ihr zugrunde liegenden Vertragswerkes beschrieben. Unter Rückgriff auf die Governance-Perspektive werden im zweiten und dritten Schritt die Organe der Union und die Besonderheiten der politischen Entscheidungsprozesse diskutiert. Dabei steht der Bereich der Marktintegration und ihrer flankierenden Politiken im Mittelpunkt, da in diesem Feld alle raumrelevanten Politikbereiche angesiedelt sind. Abschließend richtet sich der Blick auf die Bedeutung der lokalen und der regionalen Ebene für die europäische Politik.

2 Aufbau der EU

2.1 Ökonomische Integration als Kernprogramm der EU

Zentral für das Verständnis des institutionellen Aufbaus und der Politikprozesse der EU ist ihr aufgabenorientierter Charakter. Aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung kann die EU nur in den Bereichen tätig werden, in denen die Mitgliedstaaten ihr ausdrücklich Kompetenzen zugewiesen haben. Diese Kompetenzen lagen ursprünglich in der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und dem Erlass von gemeinsamen Regeln für weitere Politikfelder (beispielsweise die \triangleright *Agrarpolitik* und die Transportpolitik). Schon bald wurden rund um das Kernprogramm der ökonomischen Integration weitere Schichten der Zusammenarbeit angelagert. Zum einen ging es dabei um Politiken zur sozialen und ökologischen Flankierung der Marktintegration und zur Bewahrung von Interventionsmöglichkeiten der Politik. In diesem Zusammenhang sind neben der Gemeinsamen Agrarpolitik auch die Strukturpolitik der Union (\triangleright *Europäische Regionalpolitik*), die europäische Verbraucher- und \triangleright *Umweltpolitik* und die Ansätze einer europäischen Raumordnungspolitik zu nennen. Zum anderen erhielt die Union zunehmend auch in Bereichen außerhalb der Wirtschaftsintegration Kompetenzen, etwa in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der Innen- und Justizpolitik. Anlass für diese zusätzlichen Formen der Zusammenarbeit waren nicht nur problematische Nebeneffekte der Wirtschaftsintegration, sondern auch konkrete Kooperationserfahrungen der Mitgliedstaaten, welche die Bereitschaft zur gemeinsamen Problemlösung in neu hinzutretenden Bereichen förderten.

2.2 Von Maastricht nach Lissabon

Der Begriff *Europäische Union* ist ein Produkt des 1992 vereinbarten und 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Unionsvertrags (Rat der Europäischen Gemeinschaften / KOM EG 1992). Unter dem Dach der neu gegründeten EU wurde die bereits bestehende Politik der Wirtschaftsintegration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft mit zwei weiteren Bereichen zusammengeführt, in denen die Mitgliedstaaten bislang vergleichsweise locker zusammengearbeitet hatten. Dabei ging es zum einen um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zum anderen um die Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Zur bildhaften Darstellung der daraus resultierenden Vertragsarchitektur wurde häufig von einer „Tempelkonstruktion“ gesprochen, wobei die Wirtschaftsintegration die erste Säule der EU bildete, die GASP die zweite Säule und die Innen- und Justizkooperation die dritte Säule. Das Dach der Tempelkonstruktion bildeten bestimmte Bestandteile der Verträge, die für alle drei Bereiche Gültigkeit haben, beispielsweise die Grundsätze von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und das Prinzip der \triangleright *Subsidiarität*.

Mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde diese Tempelkonstruktion formell abgeschafft, auch wenn in den einzelnen Politikbereichen teils unterschiedliche Entscheidungsverfahren und Kompetenzen bestehen blieben. Die separaten Verträge über die Europäische Gemeinschaft und über die Europäische Union wurden in zwei neue Verträge überführt: zum einen den Vertrag über die Europäische Union (EUV; EU 2012b), in dem die Zielsetzungen und Grundprinzipien der EU verankert sind, zum anderen ein Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV; EU 2012a), in dem die Entscheidungsverfahren und die Kompetenzen der einzelnen Organe festgelegt sind. Zugleich erlangte die bereits im Jahr 2000 proklamierte

Europäische Grundrechtecharta nun Geltungskraft als Bestandteil der europäischen Verträge. Durch diese Charta werden die in den einzelstaatlichen Verfassungen und der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Grundrechte auch für die EU und das Handeln ihrer Organe verbindlich (vgl. Vedder/Heintschel von Heinegg 2012).

3 Organe der EU

Die verschiedenen Organe der EU sind als institutionelle Vorkehrungen zu verstehen, mittels derer der Integrationszweck erreicht und bereits erzielte Ergebnisse abgesichert werden sollen. Aus dem aufgabenbezogenen Charakter der Union ergeben sich dabei ein spezifisches Aufgabenprofil der Organe und verschiedene Besonderheiten der Politikprozesse (vgl. Wessels 2008; Tömmel 2014). Diese werden im Folgenden für die drei wichtigsten Organe (Kommission, Parlament und Rat der EU/Europäischer Rat) geschildert.

3.1 Kommission

Der Europäischen Kommission kommt die Aufgabe zu, Initiativen zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes zu entwickeln und sein reibungsloses Funktionieren zu überwachen. Dabei lassen sich gesetzgeberische, exekutive und repräsentative Funktionen der Kommission unterscheiden (vgl. Tömmel 2014: 93 f.). Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses der Union hat die Kommission – abgesehen von einigen im Vertrag festgelegten Ausnahmefällen – das Initiativrecht. Dies bedeutet, dass die Union ohne einen entsprechenden Vorschlag der Kommission keine Gesetzesakte verabschieden kann. Zwar können der Rat und das Parlament die Kommission zur Vorlage eines Regelungsvorschlags auffordern, allerdings muss die Kommission einer solchen Aufforderung nicht Folge leisten (Art. 225 und 241 AEUV). Umgekehrt kann die Kommission ihre politischen Initiativen nur mit Zustimmung des Rats und des Parlaments durchsetzen. Insofern sind die drei Organe in der täglichen Arbeit eng aufeinander angewiesen. Dies zeigt sich auch bei der inhaltlichen Vorbereitung von Vorschlägen. Formell liegt diese Aufgabe in den Händen der Kommission, die hierzu in der Regel umfangreiche Konsultationen mit verschiedenen Experten und Interessenvertretern durchführt. Allerdings stimmt sich die Kommission häufig bereits vor Vorlage eines Vorschlags auch mit den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat und den entsprechenden Ausschüssen des Europäischen Parlaments ab. Eine weitere wichtige Legislativaufgabe kommt der Kommission im Bereich des EU-Haushalts zu: Auf der Grundlage des von Parlament, Rat und Kommission erarbeiteten längerfristigen Finanzrahmens der Union erstellt die Kommission den jährlichen Haushaltsplan. Dieser bedarf ebenfalls der Zustimmung von Rat und Parlament, sodass es auch hier eine enge Zusammenarbeit gibt (Art. 313-316 AEUV).

Die exekutiven Funktionen der Kommission liegen vor allem in der Überwachung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes und der anderen Unionspolitiken. Die Kommission kann die Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen die Prinzipien des freien Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital oder im Falle einer mangelhaften oder verspäteten Umsetzung von Rechtsakten mahnen und bei Nichtbefolgung vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen. Darüber hinaus übt die Kommission ohne Mitwirkung der anderen Organe bestimmte Befugnisse aus, die ihr im Vertrag oder im Sekundärrecht verliehen worden sind. Beispiele hierfür sind die Genehmigung von staatlichen Beihilfen oder von unternehmerischen Fusionen von europäischer

Bedeutung. Weiterhin wirkt die Kommission bei der Durchführung des Haushalts und von Ausgabenprogrammen mit, insbesondere von Maßnahmen der Europäischen Strukturfonds und bei den Entscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln. Neben solchen Entscheidungen der Kommission kann die Behörde Mitteilungen erlassen oder Empfehlungen aussprechen. Eine dritte Funktion der Kommission besteht in der Repräsentation der Union nach außen, beispielsweise im Rahmen der Aushandlung von Abkommen mit Drittstaaten.

Die Kommission ist ein Kollegialorgan, das – dem Muster des französischen Verwaltungsaufbaus folgend – aus dem eigentlichen Gremium der Kommissare und einem in verschiedene Generaldirektionen gegliederten Verwaltungsunterbau besteht. Dabei stellen die Kommissare die politische Leitungsebene dar, während die Generaldirektionen mit der fachlichen Vorbereitung und Durchführung der EU-Politik befasst sind. Anders als in der deutschen Ministerialbürokratie sind die Aufgabenteilung der Kommissare und die Verwaltungsgliederung der Kommission in Generaldirektionen häufig nicht deckungsgleich. Beschlüsse der Kommission können mit der Mehrheit der Stimmen der Kommissare gefasst werden, wobei eine Abstimmung im Konsens jedoch die Regel ist.

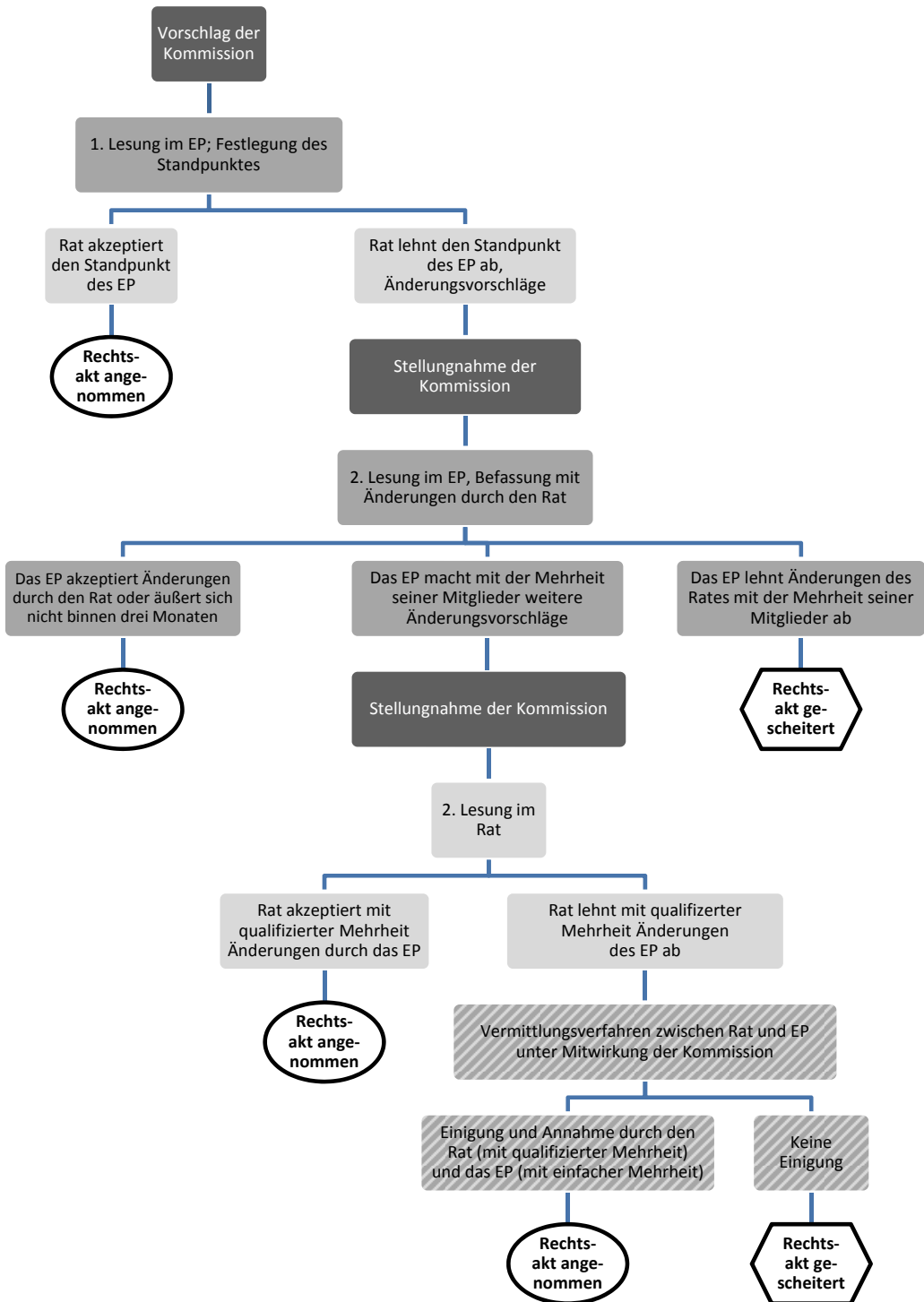
An der Spitze der Kommission steht der Kommissionspräsident. Seine Position war ursprünglich als *primus inter pares* ausgestaltet, hat inzwischen jedoch ein stärkeres politisches Gewicht erhalten. Seit den Verträgen von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) hat der Präsident ein eingeschränktes Mitspracherecht bei der Auswahl der übrigen Kommissare und legt die Ressortverteilung unter ihnen weitgehend selbstständig fest. Der Vertrag von Lissabon bestimmt, dass die Mitgliedstaaten bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten die Stimmenverhältnisse bei der vorangegangenen Wahl zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen haben (Art. 17 Abs. 7 EUV). Bei der Europawahl 2014 hat dies erstmals zur Benennung von – in den Verträgen nicht vorgesehenen – „Spitzenkandidaten“ der europäischen Parteienbünde geführt.

3.2 Parlament

Das Europäische Parlament (EP) erfüllt innerhalb des europäischen Institutionengefüges verschiedene wichtige Aufgaben. Zusammen mit dem Rat ist es der zentrale Akteur bei der Annahme von Gesetzesvorschlägen und bei der Beschlussfassung zum Haushalt. Darüber hinaus erfüllt das Parlament Kontroll- und Wahlfunktionen gegenüber der Kommission und ist nicht zuletzt als Repräsentationsorgan der Unionsbürger bedeutsam.

Diese herausgehobene Rolle des Parlaments hat sich im Verlauf des Integrationsprozesses erst nach und nach entwickelt. In den Römischen Verträgen wurde das Parlament ursprünglich als Versammlung von Vertretern der nationalen Parlamente eingerichtet, der lediglich beratende Funktionen zukamen. In den Folgejahren wurde die Versammlung, die sich bereits 1962 selbstbewusst in Europäisches Parlament umbenannte, Zug um Zug aufgewertet. Wichtige Schritte in diesem Zusammenhang waren die erste Direktwahl der Abgeordneten (1979) sowie die verschiedenen Vertragsreformen der 1980er und 1990er Jahre. Durch diese hat das Parlament in einer zunehmenden Zahl von Politikbereichen Gestaltungs- und Mitentscheidungsrechte erhalten. Allerdings war es dem Parlament bis zum Maastrichter Vertrag nicht möglich, einen Gesetzesvorschlag komplett zu Fall zu bringen.

Abbildung 1: Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU



Quelle: Eigene Darstellung

Ein solches Vetorecht besitzt das Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 294 AEUV; s. Abb. 1). Dieses gilt seit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages für die meisten Politikbereiche der Union und fast ohne Ausnahme im Bereich der Marktintegration. Im Rahmen dieses Verfahrens wird ein von der Kommission vorgelegter Gesetzentwurf zu einer bestimmten Materie sowohl vom Rat als auch vom Parlament beraten. Zunächst beschließt das Parlament einen Standpunkt (konkret: Wünsche zu Änderungen oder Präzisierungen des Gesetzentwurfs) und bringt diesen in die Verhandlungen mit dem Rat ein. Folgt der Rat dem Standpunkt des Parlaments, gilt der Gesetzentwurf als beschlossen. Tut er dies nicht, folgt ein mehrstufiges Verfahren, in dem das Parlament in zweiter Lesung einen vom Rat überarbeiteten Gesetzesvorschlag mit der Mehrheit seiner Mitglieder annehmen, ablehnen oder weitere Änderungen vorschlagen kann. Falls widerstreitende Positionen der beiden Seiten bestehen bleiben, kann ein Vermittlungsverfahren zwischen Rat und Parlament eingeleitet werden, an dem die Kommission teilnimmt und in dem sie auf eine Annäherung der Standpunkte hinwirkt. Den erarbeiteten Vermittlungsvorschlag können beide Seiten annehmen oder ablehnen – das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Die Essenz dieses komplizierten Verfahrens ist eine Vetomöglichkeit beider Seiten, sodass Gesetzesvorschläge nur im Kompromisswege zwischen Rat und Parlament angenommen werden können.

Neben dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gibt es noch eine Reihe weiterer Beschlussverfahren, die in speziellen Situationen zum Einsatz kommen, etwa bei einem Misstrauensvotum gegen die Kommission, im Haushaltsverfahren oder bei einer Reihe von Regelungsmaterien der Außenpolitik sowie der Innen- und Justizkooperation.

Neben den Legislativ- und Budgetrechten des Parlaments besteht eine weitere Funktion des Parlaments in der Mitwirkung bei der Auswahl des politischen Personals der Kommission. Das Parlament muss sowohl dem von den Mitgliedstaaten ausgehandelten Personalvorschlag für den Kommissionspräsidenten zustimmen als auch dem zwischen dem Kommissionspräsidenten und den Mitgliedstaaten ausgehandelten Vorschlag für die Besetzung der einzelnen Kommissarsposten. Zudem hat das Parlament die Möglichkeit, durch ein mit Zweidrittelmehrheit verabschiedetes Misstrauensvotum die Kommission zum Rücktritt zu zwingen.

Anders als nationalstaatliche Parlamente ist das Europäische Parlament nur in einem relativ geringen Umfang durch eine parteipolitische Polarisierung gekennzeichnet. Die permanenten gesetzgeberischen Aushandlungsprozesse mit dem Rat und die hierbei teilweise erforderlichen absoluten Mehrheiten zwingen zu einer Zusammenarbeit der großen (sozialdemokratischen und christdemokratischen/konservativen) Fraktionsgemeinschaften im Europäischen Parlament. In die gleiche Richtung wirkt der Umstand, dass die dominierende Konfliktlinie im Europäischen Parlament nicht zwischen „links“ und „rechts“ verläuft, sondern zwischen Integrationsbefürwortern und Integrations skeptikern. Die dominierende Kraft im Europäischen Parlament ist eine informelle große Koalition der überwiegend integrationswilligen Abgeordneten von „links“ und „rechts“.

Trotz der im Laufe der Zeit gewachsenen Rechte des Europäischen Parlaments bleiben diese im Vergleich zu nationalstaatlichen Parlamenten defizitär. Problematisch sind das mit dem Rat geteilte Legislativ- und Haushaltsrecht, das fehlende Recht zur Vorlage von Gesetzesvorschlägen und die beschnittenen Mitwirkungsrechte in einer Reihe von Politikbereichen, insbesondere dem der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Politisch geschwächt wird das Parlament durch

die in der Regel niedrige Wahlbeteiligung (2009 und 2014 bei rund 43 %) und seine relativ geringe Beachtung in den Massenmedien. Gegen eine weitere Aufwertung des Parlaments sprechen jedoch nicht nur die Souveränitätsvorbehalte der mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente, sondern auch demokratiethoretische Überlegungen. In einem nach sprachlichen, kulturellen und historischen Grenzen fragmentierten Europa fehlen die gesellschaftliche Solidarität und die geteilte politische Öffentlichkeit, vor deren Hintergrund Debatten und Entscheidungen des Europäischen Parlaments als repräsentativ für den Meinungsstreit innerhalb eines europäischen „demos“ verstanden werden könnten (Grimm 1995). Eine optimistischere Position geht davon aus, dass sich ein solcher „demos“ im Zuge des europäischen Einigungsprozesses herausbilden könnte, und spricht dem Parlament dabei eine Rolle als Katalysator einer europäischen Öffentlichkeit zu (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 193 ff.).

3.3 Rat der Europäischen Union/Europäischer Rat

Der Rat der Europäischen Union (häufig auch Ministerrat oder einfach Rat genannt) ist das Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten, die je einen Vertreter der Exekutive (in der Regel einen Minister oder dessen Stellvertreter) entsenden. Zusammen mit dem Parlament ist der Rat das zentrale Entscheidungsorgan im Gesetzgebungsprozess. Daneben verabschiedet der Rat zusammen mit dem Parlament den jährlichen Haushaltsplan der EU.

Vor dem Hintergrund des aufgabenbezogenen Charakters der Union tagt der Rat in unterschiedlicher fachlicher Besetzung. Die beiden bedeutendsten Fachministerräte sind der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (bestehend aus hochrangigen Ministern der Mitgliedstaaten; in der Regel den Außen- oder Europaministern) und der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (abgekürzt: ECOFIN; bestehend aus den Wirtschafts- und Finanzministern). Während der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ Querschnittsaufgaben wie den Haushalt oder Erweiterungsverhandlungen wahrnimmt, ist der ECOFIN-Rat u. a. für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die Bankenunion und die Finanzmärkte zuständig. Zwischen diesen beiden Räten sind auch die Zuständigkeiten im Bereich der EU-Strukturfonds aufgeteilt. Weitere regelmäßig zusammentretende Räte existieren z. B. für die Umwelt- und die Landwirtschaftspolitik sowie im Bereich Verkehr, Telekommunikation und Energie. Neben den formellen Treffen der einzelnen Fachministerräte gibt es eine große Anzahl informeller Treffen, auf denen Gesetzgebungsvorhaben diskutiert und der fachliche Austausch zwischen den mitgliedstaatlichen Ministerien vorangetrieben werden. Auf dieser Arbeitsebene – im Rahmen des informellen Ministerrats für Raumentwicklung bzw. des Europäischen Raumberechnungsnetzwerkes ESPON – wurden und werden beispielsweise auch Beschlüsse zur europäischen Raumentwicklungspolitik (▷ *Europäische Raumentwicklungspolitik*) vorbereitet.

Nach Artikel 16 Abs. 3 EUV beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, sofern nicht für einzelne Regelungsbereiche besondere Maßgaben gelten. Im Rahmen des oben geschilderten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gilt eine qualifizierte Mehrheit im Rat als erreicht, wenn 55 % (oder 15 von 28) Mitgliedstaaten zustimmen und zugleich diese Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union vertreten. Eine Sperrminorität von 35 % der Bevölkerung gilt nur dann als erreicht, wenn sie sich aus mindestens vier Mitgliedstaaten zusammensetzt (Art. 16 Abs. 4 EUV). Diese Klausel soll eine zu große Machtfülle der drei bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten verhindern. Für eine Reihe von Politikbereichen gelten Sonderregelungen, die

andere Quoren für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit im Rat vorsehen. Allerdings ist die förmliche Überstimmung von Mitgliedstaaten ohnehin die Ausnahme: Durch Paketlösungen und Kompromisse versucht der Rat in der Regel, zu einer einstimmigen Entscheidung zu gelangen, auch wenn vertraglich nur eine qualifizierte Mehrheit notwendig wäre.

Der Ministerrat der EU ist nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat. Dabei handelt es sich um eine in der Regel vierteljährliche Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, in der politische Zielsetzungen und Leitlinien für die EU festgelegt und Entscheidungen von größerer politischer Tragweite getroffen werden (Art. 15 EUV). Beispiele sind Entscheidungen zur Aufnahme oder zum Abschluss von Erweiterungsverhandlungen, zur gemeinsamen Reaktion auf außenpolitische Krisen, zu Prinzipien der Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten oder zur Benennung eines Kandidaten für die Position des Kommissionspräsidenten. Der Europäische Rat verabschiedet politisch bindende Schlussfolgerungen, hat jedoch keine Bedeutung im eigentlichen Gesetzgebungsprozess der Union. Er ist auch nicht in das System von *checks and balances* innerhalb der Union (etwa durch den Europäischen Gerichtshof) eingebunden. Der Europäische Rat hat durch das im Vertrag von Lissabon eingeführte Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates eine Aufwertung im Sinne einer höheren Wahrnehmbarkeit erfahren (vgl. ausführlich zum Europäischen Rat und zum Ministerrat Wessels 2008: 155 ff.).

3.4 Weitere Organe und Einrichtungen der EU

Neben den zentralen Organen Parlament, Kommission, Rat und Europäischer Rat verfügt die EU über weitere Organe (Europäischer Gerichtshof, Europäische Zentralbank und Europäischer Rechnungshof) und eine Reihe ergänzender Einrichtungen. Für die Raumordnung bedeutsam ist vor allem die Europäische Investitionsbank Art. 308-309 AEUV). Von gewisser Bedeutung sind auch der Ausschuss der Regionen (AdR) und der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) der EU (Art. 300-307 AEUV). Während im AdR Vertreter der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammenkommen, ist der WSA das Konsultationsorgan für Arbeitgeber, Gewerkschaften und andere wirtschaftliche Interessen (z. B. Landwirte, Verbraucher). Beide Einrichtungen sind in verschiedenen vertraglich vorgesehenen Fällen anzuhören, können jedoch auch von sich aus Stellungnahmen abgeben. Diese Gremien sollen Kommission und Rat ein Stimmungsbild gesellschaftlicher Interessen vermitteln sowie Letzteren die Möglichkeit zur transnationalen Organisation und Artikulation eröffnen. Die politische Bedeutung sowohl des AdR als auch des WSA ist gering geblieben, zum einen aufgrund ihrer fehlenden Rechte im Gesetzgebungsprozess der EU, zum anderen weil parallel zu ihnen eine Vielzahl informeller Konsultationskanäle zwischen den EU-Organen und gesellschaftlichen Interessengruppen existiert (vgl. Tömmel 2014: 172 ff.; Hönnige/Panke 2015).

4 Der Politikprozess der Europäischen Union

4.1 Regieren im europäischen Mehrebenensystem

Die eingangs skizzierte Diskussion um das Regieren im europäischen Mehrebenensystem bezieht sich vor allem auf die Beobachtung, dass sich der Politikprozess der Europäischen Union nicht mit dem Bild des hierarchisch „von oben“ regierenden Staates verstehen lässt. Die

Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene und die Umsetzung europäischer Politik beruhen auf Kooperation und Konsens zwischen den europäischen Organen einerseits und einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren andererseits. Dabei sind in diese Abstimmungsprozesse häufig mehrere Ebenen zugleich eingebunden, d. h., dass europäische, nationalstaatliche und regionale bzw. lokale Ebenen miteinander verflochten sind (vgl. Knodt/Große Hüttmann 2012).

Die Herausbildung von solchen ebenenübergreifenden Verhandlungsnetzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren hat zum einen funktionale Gründe. Weil auf europäischer Ebene der politisierte Meinungsstreit und Mehrheitsentscheidungen eine untergeordnete Rolle spielen, wird bei der Entscheidungsfindung und zur Durchsetzung von Entscheidungen das Kriterium der Sachgerechtigkeit bedeutsam. Die Abstimmung mit Experten und Vertretern von Interessengruppen, aber auch die Einbeziehung von mehreren Verwaltungsebenen dient der gütlichen Beilegung von Interessenkonflikten und der Sicherstellung der praktischen Umsetzbarkeit von Politik. Zum anderen spielen auch politische Interessen eine Rolle: Namentlich die Kommission versucht, durch die Interaktion mit gesellschaftlichen Kräften ihre Position zu stärken und sich als Vertreterin des europäischen Gemeinwohls zu inszenieren (vgl. Kohler-Koch/Quittkat/Buth et al. 2013). Umgekehrt suchen gesellschaftliche Akteure Kontakte zu den europäischen Organen, um auf diese Weise ihre Interessen einzubringen. Der Aufbau spezialisierter Konsultations- und Beratungsgremien rund um die Kommission wird deshalb von einer entsprechenden Entwicklung bei den Ausschüssen des Europäischen Parlaments sowie beim Generalsekretariat des Rates und den Sekretariaten der Fachministerräte begleitet.

4.2 Ein Europa mit den Regionen

Auch in der Phase der Umsetzung europäischer Politik gibt es häufig eine enge Verflechtung zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren. Ein Beispiel ist das Komitologie-Verfahren, das zur Durchführung europäischer Rechtsakte auf nationaler Ebene dient und bei dem neben mitgliedstaatlichen Beamten auch Vertreter der Kommission und verschiedene Experten mitwirken. Ein weiteres Beispiel ist das Prinzip der Partnerschaft in der europäischen Struktur- und Regionalpolitik, bei dem öffentliche und private Akteure zur Verwirklichung regionaler Entwicklungsziele zusammenarbeiten. In diesem Prozess ist es zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Kommission mit den regionalen und lokalen Ebenen der Mitgliedstaaten gekommen. Dabei macht sich einerseits die europäische Ebene die inhaltliche Kompetenz der lokalen und regionalen Ebenen zunutze. Andererseits haben die subnationalen Gebietskörperschaften die europäische Ebene als relevant für ihre eigenen Interessen und den Zufluss von Fördermitteln erkannt. Die Einrichtung des bereits erwähnten Ausschusses der Regionen und die zunehmende Zahl von Vertretungen der regionalen Gebietskörperschaften (insbesondere auch der deutschen Bundesländer) in Brüssel sind ein Anzeichen für diesen Prozess (vgl. Tömmel 2014: 167 ff.).

Allerdings sind diese Entwicklungen kein Anzeichen für das Entstehen eines Europa der Regionen. Weder ist das Phänomen des regionalen Lobbyismus zu einem flächendeckenden Phänomen geworden, noch lässt sich ein mehr als punktueller Einfluss der regionalen Ebene auf die Politikgestaltung nachweisen. Auch hat sich die europäische Regionalpolitik niemals den Zielen von Dezentralisierung und Regionalisierung verschrieben (vgl. Keating 2008). Daher wäre es falsch, von einem generellen Bedeutungsgewinn der regionalen Verwaltungsebenen im Rahmen der europäischen Integration zu sprechen. Andererseits können sich regionale Akteure mittels der

ihnen eigenen Ressourcen (wie lokaler Expertise und Legitimität) in den europäischen Politikgestaltungsprozess einbringen, auch jenseits des engeren Bereichs der Strukturfondsförderung. Statt eines Europa *der* Regionen ist insofern ein Europa *mit* den Regionen eine realistischere Perspektive für die Zukunft (vgl. Conzelmann 2009).

Literatur

- Conzelmann, T. (2009): Towards a new concept of multi-level governance? In: Committee of the Regions (ed.): The contributions to the 2008 ateliers on multi-level governance. Brussels, 31-40.
- EU – Europäische Union (Hrsg.) (2012a): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Luxemburg. = Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47.
- EU – Europäische Union (Hrsg.) (2012b): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union. Luxemburg. = Amtsblatt der Europäischen Union C 326/13.
- Grimm, D. (1995): Braucht Europa eine Verfassung? In: Juristen-Zeitung 50 (12), 581-632.
- Hönnige, C.; Panke, D. (2015): Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness. In: Journal of European Public Policy. Volume 23, Issue 4, 624-642.
- Keating, M. (2008): A quarter century of the Europe of the regions. In: Regional and Federal Studies 18 (5), 629-635.
- Knodt, M.; Große Hüttmann, M. (2012): Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, H.-J.; Lerch, M. (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, 187-205.
- Kohler-Koch, B.; Conzelmann, T.; Knodt, M. (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden. = Grundwissen Politik.
- Kohler-Koch, B.; Quittkat, C.; Buth, V.; Altides, C. (2013): De-mystification of participatory democracy: EU governance and civil society. New York, NY.
- Moravcsik, A. (2008): The European constitutional settlement. In: World Economy 31 (1), 158-183.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften; KOM EG – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (1992): Vertrag über die Europäische Union. Luxemburg.
- Tömmel, I. (2014): Das politische System der EU. München.
- Vedder, C. W.; Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.) (2012): Europäisches Unionsrecht. EUV, AEUV, Grundrechte-Charta: Handkommentar. Baden-Baden.
- Wessels, W. (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden.

Weiterführende Literatur

- Cini, M.; Pérez-Solórzano Borragán, N. (eds.) (2013): European Union politics. Oxford.
- Dinan, D. (2010): Ever closer Union: An introduction to European integration. Basingstoke. = The European Union series.
- Hix, S.; Høyland, B. K. (2011): The political system of the European Union. Basingstoke.
- Holzinger, K.; Knill, C.; Peters, D.; Rittberger, B.; Schimmelfennig, F.; Wagner, W. (2005): Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte. Paderborn.
- Versluis, E.; van Keulen, M.; Stephenson, P. (2011): Analyzing the European Union policy process. Basingstoke. = The European Union series.
- Wallace, H.; Pollack, M. A.; Young, A. R. (eds.) (2010): Policy-making in the European Union. Oxford. = The new European Union series.

Bearbeitungsstand: 01/2017