

Die Europäische Union

Katharina Holzinger

Einleitung

Die Europäische Union (EU) als Studienobjekt der Politikwissenschaft berührt nahezu alle ihre Teildisziplinen. Die Internationalen Beziehungen befassten sich mit der EU auf Grund ihrer weit vorangeschrittenen Integration von Nationalstaaten, die als erklärungsbedürftige Kooperation im internationalen System angesehen wurde. Erst später betrachtete diese Teildisziplin die EU auch als einen eigenständigen Akteur im internationalen System, mit externen Beziehungen und einer zunehmend wichtigen Rolle in der internationalen Politik und Wirtschaft. Die Lehre von den politischen Systemen und die Vergleichende Politikwissenschaft interessierten sich für die institutionellen Charakteristika der EU: ihre Funktionsweise als einem politischen Entscheidungssystem, ihr Demokratiedefizit und ihren Mehrebenencharakter. Einen bedeutenden Beitrag zur EU-Forschung hat auch die Policy-Analyse geleistet: Sie untersucht die Politiken der EU im Hinblick auf ihre Inhalte, ihre Entstehung und ihre Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten. Die EU-Forschung wird als ein Laboratorium der Politikwissenschaft bezeichnet, weil gerade in diesem Feld oft methodische Neuentwicklungen der Politikwissenschaft erprobt werden.

Die EU-Forschung schneidet einerseits quer durch alle Teildisziplinen, andererseits ist sie ein eigener Teilbereich geworden. Seit Beginn der 1990er Jahre kann von einem Boom der politikwissenschaftlichen EU-Forschung gesprochen werden (Egan/Nugent/Paterson 2010): Es wurden eigene Fachverbände gegründet, eigene Professuren eingerichtet und eigene Studiengänge zur EU geschaffen. Inzwischen ist die EU neben den USA vermutlich eines der am besten erforschten politischen Systeme.

Im Folgenden wird ein Überblick über die politikwissenschaftliche EU-Forschung gegeben. Dabei werden parallel Basisinformationen zur EU und politikwissenschaftliche Forschungsperspektiven vermittelt. Begonnen wird mit einem historischen Abriss der konstitutionellen Entwicklung der EU und einem Überblick über die Theorien der europäischen Integration. Im nächsten Kapitel werden das politische System der EU, ihre Institutionen, Akteure und Prozesse sowie wesentliche analytische Perspektiven und Diskussionsthemen der Forschung eingeführt. Das dritte Kapitel widmet sich den Politiken der EU: In welchen Handlungsfeldern ist die EU aktiv geworden, welche Auswirkungen hat das auf die Mitgliedstaaten, wie werden die Politiken umgesetzt und befolgt? Der letzte Abschnitt befasst sich mit den Außenbeziehungen der EU und der derzeitigen Krise der Wirtschafts- und Währungsunion.

1. Europäische Integration

1.1 *Geschichte der Europäischen Integration*

Die ersten Gemeinschaften der späteren Europäischen Union wurden in den frühen 1950er Jahren unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs gegründet. Die Vision war, dauerhaften Frieden innerhalb Europas zu erreichen. Ein erstes Instrument dazu sollte die Zusammenarbeit der ehemaligen Kriegsgegner in Zentraleuropa, Frankreich und Deutschland, im Bereich von kriegsrelevanten Schlüsselindustrien wie der Montan- und Stahlindustrie sowie der Atomtechnik bilden. Dazu wurden mit dem Vertrag von Paris (1951) die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion) und mit den Verträgen von Rom (1957) die Europäische Atomunion (EURATOM) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Letztere zielte auf die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Marktes. Dieser wurde zunächst durch eine Zollunion und die Entwicklung einer gemeinsamen Agrarpolitik verwirklicht. Die beiden Verträge begründeten zentrale Institutionen wie die Kommission, den Rat und die Versammlung. Der Versuch der Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) mit nachfolgender politischer Union scheiterte dagegen 1954 (einen ausführlichen Überblick zur historischen Entwicklung der EU gibt Nugent 2010).

Den Gründungsverträgen folgten sieben weitere europäische Verträge, die als rechtliche Manifestationen einer zunehmenden Integration der Institutionen und immer weiterer Politiken gelten können. Ergänzt wurden sie durch die Erweiterungsverträge, die das Wachstum der europäischen Gemeinschaften durch den Beitritt weiterer Staaten abbilden. Damit sind die wesentlichen drei Entwicklungspfade hin zur jetzigen EU bezeichnet: (1) Erweiterung von sechs auf 27 Mitgliedstaaten, (2) Vertiefung der Integration durch die Stärkung der supranationalen Institutionen der EU, (3) Vertiefung der Integration durch Europäisierung immer weiterer Politikfelder.

Erweiterung

Den ursprünglichen Gemeinschaften gehörten Frankreich, Deutschland, Italien und die Benelux-Staaten Belgien, die Niederlande und Luxemburg an. Nach längeren Verhandlungen fand 1973 eine erste Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark statt. Im Zuge der Demokratisierung Südeuropas in den 1970er Jahren erfolgte die sogenannte Süderweiterung um Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986). Im Rahmen der Nord- oder EFTA-Erweiterung traten im Jahr 1995 drei Mitglieder der Freihandelszone EFTA der EU bei: Österreich, Schweden und Finnland. Ebenfalls die Mitgliedschaft gesucht hatten Norwegen und die Schweiz – die Beitritte scheiterten jedoch an deren Bevölkerungen. Per Referendum wurde 1992 in der Schweiz der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum und in Norwegen der Beitrittsvertrag zur EU abgelehnt. Nach der Beendigung des Kalten Kriegs folgte die nächste Beitrittschwelle. Neben Malta und Zypern wurden acht mittel- und osteuropäische Länder aufgenommen: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Ungarn. Mit Rumänien und Bulgarien wurde 2007 die Osterweite-

rung abgeschlossen. Wie bei der Süderweiterung machte die EU die Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit dieser Länder zur Bedingung für die Aufnahme und leistete damit einen Beitrag zur Demokratisierung Europas. Kroatien wird 2013 das 28. Mitglied werden. Mit fünf weiteren Staaten werden derzeit Beitrittsverhandlungen geführt oder ins Auge gefasst: Island, Mazedonien, Montenegro, Serbien und der Türkei. Die Anziehungskraft der EU auf die europäischen Staaten hat sich somit als sehr groß erwiesen. Dies ist vor allem auf den ökonomischen Erfolg der Gemeinschaft zurückzuführen, kann aber auch als Zugkraft der politischen Einigung des Kontinents interpretiert werden.

Institutionelle Vertiefung

Die institutionelle Integration der Gemeinschaften wurde von Vertrag zu Vertrag weiter vorangetrieben. Mit der Unterzeichnung des Fusionsvertrags 1966 wurden die Kommissionen und die Räte der bestehenden Gemeinschaften fusioniert und die qualifizierte Mehrheit als Abstimmungsregel eingeführt. Letztere wurde jedoch durch Frankreich boykottiert, so dass nach dem ‚Luxemburger Kompromiss‘ von 1966 faktisch weiterhin einstimmig entschieden wurde. Dies änderte sich erst 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte. Das Ziel dieser Vertragsänderung war es, die Eurosklaverei zu überwinden, die sich durch den Luxemburger Kompromiss eingestellt hatte, und eine Periode mit geringen Fortschritten zu beenden. Neben der qualifizierten Mehrheit als Entscheidungsregel im Rat wurde das Kooperationsverfahren als legislatives Verfahren eingeführt, das dem Europäischen Parlament erstmals Mitentscheidungsrechte einräumte.

Die darauffolgende Vertragsreform durch den 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag stärkte die demokratische Legitimität der EU, indem das Parlament im Kodezisionsverfahren gegenüber dem Rat ein aufschiebendes Vetorecht bekam. Außerdem wurden viele Politikbereiche in die Verfahren der Kooperation oder der Kodezision (vgl. Abschnitt 2.4 für eine Beschreibung der Verfahren) und von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat verschoben. Insgesamt wurden damit das supranationale Element und die Demokratie in der EU gestärkt.

Diese Entwicklung setzte sich 1997 im Vertrag von Amsterdam fort. Das Kodezisionsverfahren wurde so verändert, dass das Parlament zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber wurde. Weitere Politikfelder wurden in die Kodezision und die qualifizierte Mehrheit überführt. Außerdem wurde ein Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen. Allerdings konnten viele Fragen nicht gelöst werden und wurden auf die nächste Regierungskonferenz in Nizza verschoben. Der Vertrag von Nizza (2000) sollte die EU auf die Osterweiterung vorbereiten und in Erwartung einer stark zunehmenden Mitgliederzahl die Effizienz der Entscheidungsfindung erhöhen. Verändert wurden die Stimmgewichte für die qualifizierte Mehrheit im Rat, so dass die Größe der Mitgliedstaaten und ihre Abstimmungsmacht besser übereinstimmten. Außerdem wurde die Zahl der Kommissare auf je einen pro Mitgliedstaat beschränkt (bisher hatten die fünf großen Staaten zwei Kommissare gestellt).

Die konfliktreichen Verhandlungen in Nizza hatten zur Folge, dass die Mitgliedstaaten beschlossen, einen ‚Verfassungsprozess‘ zu initialisieren. Dieser hatte drei Ziele: Erstens soll-

ten die offenen institutionellen Fragen weiter bearbeitet werden. Zweitens sollte das inzwischen komplexe Vertragsgefüge in einen neuen, einheitlichen Verfassungsvertrag integriert werden. Drittens sollte die demokratische Legitimation der EU durch neue demokratischere Institutionen und einen transparenten Prozess der Verfassungsgebung erhöht werden. Es wurde ein Verfassungskonvent einberufen, dem neben Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten auch solche der Kandidatenländer und Parlamentarier des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten angehörten. Der Konvent verabschiedete einen Text, der mit geringen Änderungen von der Regierungskonferenz in Rom akzeptiert wurde. Der Ratifikationsprozess dieses neuen EU-Vertrags geriet jedoch ins Stocken, als die Verfassung 2005 in den Niederlanden und Frankreich in Referenden abgelehnt wurde. Von den Regierungen wurde dann ein neuer Reformvertrag erarbeitet und 2009 bei der Regierungskonferenz von Lissabon verabschiedet. Er behielt die wesentliche Substanz des Verfassungsvertrags bei, aber auch die alte unübersichtliche Vertragsstruktur. Die Stimmgewichte im Rat wurden zugunsten einer doppelten qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten und Einwohner verändert. Das Kooperationsverfahren wurde abgeschafft, primäres Verfahren ist nun die Kodezision. Das Parlament bekam volles Budgetrecht. Außerdem wurde ein direktdemokratisches Instrument eingeführt, die europäische Bürgerinitiative. Schließlich wurde das Amt eines Präsidenten des europäischen Rats geschaffen, ein Europäischer Auswärtiger Dienst gegründet und erstmalig der EU-Austritt geregelt.

Vertiefung durch Kompetenzerweiterung

Auch im Bereich der Politikfelder bewegte sich die EU mit jedem Vertrag ein Stück weiter voran. Die Europäisierung weiterer Politikfelder erfolgte jedoch auch zwischen den Verträgen auf dem stillen Weg, da die Verträge immer zuließen, dass weitere Politiken europäisch geregelt werden, wenn die Mitgliedstaaten das wünschten. Am Beginn standen neben Kohle und Stahl und der Agrarpolitik vor allem die Zollunion und der gemeinsame Markt, was eine gemeinsame Handels- und Wettbewerbspolitik nach sich zog. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte sollte vor allem das Projekt eines Binnenmarktes vollendet werden; sie schuf die Voraussetzungen für die weitgehende Harmonisierung technischer Vorschriften im Bereich grenzüberschreitend gehandelter Produkte. Außerdem wurde mit ihr ein Kapitel zur Umweltpolitik in den Vertrag eingefügt. Die Umweltpolitik war, wie die Struktur-, Verkehrs-, Kommunikations- oder Kulturpolitik in den vergangenen Jahrzehnten, allmählich entstanden.

Hauptprojekt des Vertrags von Maastricht war die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion, die 2002 mit der Einführung des Euro abgeschlossen wurde. Mit dem Sozialprotokoll wurde auch die Grundlage für eine gemeinsame Sozialpolitik gelegt. Außerdem führte dieser Vertrag die Säulenstruktur der EU ein: Neben die bisher schon vergemeinschafteten Politiken, der ersten Säule, traten zwei weitere, intergouvernementale Säulen: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die gemeinsame Justiz- und Innenpolitik. Der Vertrag von Amsterdam enthielt kleinere Änderungen, wie Verschiebungen der Justizpolitik in die erste Säule und neue Regelungen in Bereich Arbeits- und Rechtspolitik. Erst der Vertrag von Lissabon erbrachte auf der Ebene der Politiken wieder substantielle Änderun-

gen, z. B. die Integration der EU-Grundrechtecharta. Insbesondere gibt es nun einen Kompetenzkatalog, der die legislativen Kompetenzen für die einzelnen Politiken den Ebenen der Mitgliedstaaten und der EU zuweist. Die Säulenstruktur wurde aufgehoben.

1.2 Theorien der Europäischen Integration

Wie lässt sich dieser fortschreitende Prozess der Integration Europas erklären? Dieser Frage widmete sich der politikwissenschaftliche Teilbereich der Internationalen Beziehungen. Es wurden dazu eine ganze Reihe von Theorien vorgelegt, vom Föderalismus und Transaktionalismus bis hin zum konstruktivistischen Supranationalismus (Überblick bei Wiener/Dietz 2009; für wichtige Grundlagentexte siehe Grimmel/Jakobeit 2009). In einer ersten Phase in den 1950er und 1960er Jahren wurden vor allem zwei konkurrierende Theorieschulen begründet: der Neo-Funktionalismus und der Intergouvernementalismus. Während es in den 1970er und 1980er Jahren stiller wurde um die Integrationstheorien, lässt sich seit den 1990er Jahren eine Neubelebung der Debatte und eine Weiterentwicklung der Theorieansätze beobachten. Die folgende Darstellung orientiert sich an der Reihenfolge der Entstehung und an der von Rittberger und Schimmelfennig (2005: 19ff.) vorgelegten Systematisierung.

Neo-Funktionalismus

Der Neo-Funktionalismus wurde von Ernst B. Haas (1968) begründet und ist als ‚die‘ Integrationstheorie der frühen EU-Jahre zu bezeichnen. Weitere Vertreter sind Leon Lindberg (1963), Stuart Scheingold (Lindberg/Scheingold 1970) und Philippe Schmitter (1969). Die Grundannahme des Ansatzes ist, dass der Prozess der Integration Eigendynamiken entfaltet, die nicht ursprünglich von den mitgliedstaatlichen Regierungen intendiert, nicht kontrollierbar und nicht rückgängig zu machen sind. Zur Beschreibung dieser Eigendynamik wurde der Begriff des *Spillover*-Mechanismus verwendet. Es werden drei Arten des Spillover unterschieden. Der ‚funktionale Spillover‘ beschreibt die Logik, dass die Integration in einem Sektor Auswirkungen auf einen anderen Sektor hat und deshalb die Integration im zweiten Sektor nach sich zieht. Ein ‚politischer Spillover‘ entsteht, wenn politische Akteure, wie Interessengruppen oder die Verwaltung, sich auf die neue Ebene hin orientieren und neue Identitäten, Loyalitäten und Koalitionen entwickeln. Der ‚institutionelle Spillover‘ ergibt sich aus der Tätigkeit der supranationalen Organe: Sie entwickeln ein Eigeninteresse am Weiterbestand und der Fortentwicklung der europäischen Integration und werden deshalb die Integration aktiv weiter treiben. Der Neo-Funktionalismus ist aus heutiger Sicht dem Supranationalismus zuzurechnen, er wird als sein Vorläufer verstanden. Er verlor im Verlauf der 1970er Jahre seine Attraktivität, weil er nicht in der Lage zu sein schien, die Phase der Eurosklerose zwischen dem Luxemburger Kompromiss und der Einheitlichen Europäischen Akte zu erklären.

Realistischer Intergouvernementalismus

Dagegen konnte der konkurrierende Ansatz des Intergouvernementalismus in dieser Phase an Erklärungskraft gewinnen. Diese Theorie war von Stanley Hoffmann (1966) entwickelt worden. Die EU wird wie jedes andere internationale Regime betrachtet. Grundannahme ist, dass die europäische Integration ein Prozess ist, der von den mitgliedstaatlichen Regierungen gesteuert wird. Die Regierungen sind die Herren der Verträge, weitere Integrationsschritte werden sie nur gehen, wenn die Kooperation im allseitigen Interesse der beteiligten Staaten ist. Die Mitgliedstaaten sind dominante Akteure, sie gestalten die Integration nach ihren Interessen. Im realistischen Intergouvernementalismus sind diese Interessen vor allem machtpolitischer Natur. Dazu gehörte lange die Idee, dass die Integration auf den Bereich der Wirtschaft, die zu den *low politics* gerechnet wurde, beschränkt bleiben wird, während zentrale Staatsfunktionen wie Außen- und Sicherheitspolitik (*high politics*) nicht vergemeinschaftet werden.

Liberaler Intergouvernementalismus

Der Intergouvernementalismus wurde in den 1990er Jahren von Andrew Moravcsik (1998) weiterentwickelt. Seine liberale Variante teilt die Grundannahme, dass die Regierungen den Integrationsprozess dominieren und supranationale Akteure demgegenüber eine geringe Rolle spielen. Moravcsik entwickelt ein zweistufiges Model der europäischen Integration: Auf der nationalen Ebene entstehen die Präferenzen der Regierungen über das Zusammenspiel kollektiver gesellschaftlicher Akteure wie Parteien und Interessenverbänden. Moravcsik hält besonders ökonomische Interessen für bedeutend, weil die EU eine primär ökonomische Organisation ist. Dies erklärt die Bezeichnung ‚liberaler‘ Intergouvernementalismus. Auf der EU-Ebene wird der Integrationsfortschritt durch ein Verhandlungsmodell erklärt: Die Ergebnisse hängen von der relativen Verhandlungsmacht und den Präferenzen der Regierungen ab.

Rationalistischer Supranationalismus

Der Supranationalismus oder supranationale Institutionalismus wurde maßgeblich von Alec Stone Sweet, Neil Fligstein (Fligstein/Stone Sweet 2001) und Wayne Sandholtz (Sandholtz/Stone Sweet 1998) geprägt. In diesem Ansatz sind die supranationalen Institutionen und transnationale gesellschaftliche Verbände die treibenden Kräfte der Integration. Die Macht- und Präferenzkonstellationen der Regierungen allein genügen nicht, um die Integration zu erklären. Es kommt in dem Umfang zu Integrationsfortschritten, in dem dies den Nutzen der transnationalen gesellschaftlichen Akteure steigert und die supranationalen Organisationen die Kapazität haben, diese Interessen zu fördern. Damit teilt der rationalistische Supranationalismus zwar mit dem Intergouvernementalismus grundlegende Annahmen über das Handeln und die Motive der Akteure, unterscheidet sich aber darin, welchen Akteuren er Bedeutung für die entscheidenden Integrationsmechanismen zuweist.

Konstruktivistischer Supranationalismus

Als die jüngste Integrationstheorie ist der konstruktivistische Supranationalismus noch am wenigsten ausdifferenziert. Er geht wie der rationalistische Supranationalismus von einer großen Bedeutung supranationaler Institutionen und transnationaler Akteure aus. Der Mechanismus der Integration wird jedoch unterschiedlich beschrieben. Er greift nicht auf ein rationalistisches, am Nutzen orientiertes Handlungsmodell, sondern auf den soziologischen Institutionalismus zurück. Dieser beruht auf der Handlungslogik der Angemessenheit: Die Individuen agieren in einer Umwelt, die durch kollektive Normen strukturiert ist und streben danach, innerhalb dieser Regeln angemessen zu handeln. Handlungsleitend sind nicht die Präferenzen der Akteure, sondern ihre sozialen Rollen und Identitäten, welche die Anforderungen an angemessenes Handeln definieren. Identität und Sozialisationsprozesse erhalten in diesem theoretischen Konstrukt eine große Bedeutung. Ein Fortschritt der europäischen Integration ist dann zu erwarten, wenn die Identifikation der Akteure mit der EU und die Legitimität der EU als politisches System zunehmen (Christiansen/Joergensen/Wiener 2001; Risse 2003).

1.3 Differenzierte Integration

Als differenzierte oder flexible Integration wird eine Form der europäischen Integration bezeichnet, bei der nicht alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise an allen Politiken der EU teilhaben. Als Hintergrund für die Notwendigkeit differenzierter Integration wird meist die Heterogenität der Mitglieder angenommen. Während die EU in den ersten Jahrzehnten von einer Vollintegration aller Mitgliedstaaten ausging, wurde diese Zielsetzung in den 1990er Jahren zunehmend aufgegeben. Zum einen wurde im Vertrag von Amsterdam eine Klausel zur ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ eingeführt, nach der eine Mindestzahl von Mitgliedstaaten in einem Bereich enger kooperieren kann, auch wenn nicht alle Mitglieder dazu bereit sind. Zum anderen wurde im Bereich des europäischen Primärrechts (der Verträge) vermehrt zugelassen, dass einzelne Staaten sich an einer weiteren Integration nicht beteiligen.

Prominentestes Beispiel ist der Euro: Nur 17 EU-Mitgliedstaaten sind Teil des Euro-Raums. Dies ist für einige Staaten auf mangelnden Willen zurückzuführen, für andere auf mangelnde Fähigkeit, da die Teilnahme am Euro die Erfüllung bestimmter Kriterien voraussetzt. Ein anderes Beispiel sind die Schengener Abkommen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs und der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung. Ursprünglich außerhalb der EU-Verträge entstanden, sind sie inzwischen Teil der Verträge. Nicht alle Mitglieder nehmen jedoch an den Schengener Abkommen teil. Außerdem gehören auch Nicht-EU-Mitglieder wie die Schweiz dazu. Differenzierte Integration hat also auch einen Aspekt, der über die EU hinausweist: Nicht-Mitglieder können EU-Recht übernehmen und auf ihrem Gebiet anwenden. Regelmäßig ist das bei Mitgliedern des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz der Fall.

Neben diesen bekannten Fällen im Primärrecht gibt es allerdings in großem Umfang differenzierte Integration im Sekundärrecht (bei den europäischen Rechtsakten). Das bedeutet, dass es für viele Mitgliedstaaten zeitlich befristete oder unbefristete Ausnahmeregelun-

gen vom europäischen Recht gibt. Einschlägig sind vor allem Ausnahmen für neu beigetretene Länder. Der genaue Umfang dieser Ausnahmen ist bisher nicht bekannt. Die Implikation ist, dass die Einheit Europas geringer und die Flexibilität der europäischen Integration größer ist, als allgemein angenommen.

Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich bisher kaum mit diesem Phänomen befasst (Holzinger/Schimmelfennig 2012). Zwar gibt es seit den 1970er und verstärkt seit den 1990er Jahren eine rege politische Diskussion diverser Konzepte zur flexiblen Integration und Versuche ihrer Typologisierung (Stubb 2002; Tuytschaever 1999). Theorien der differenzierten Integration und systematische empirische Erhebungen fehlen jedoch bisher.

2. Die Europäische Union als politisches System

2.1 Die Organe der EU

Die EU wird häufig als ein politisches System *sui generis* bezeichnet, also als einzigartig. Tatsächlich sind die politischen Institutionen der EU teilweise mit anderen Bezeichnungen, teilweise mit anderen Funktionen ausgestattet als vergleichbare Organe in den westlichen demokratischen Systemen. Für eine ausführliche Diskussion der institutionellen Landschaft der EU sei beispielhaft auf die Lehrbücher von McCormick (2008), Nugent (2010), Pfetsch (2005) oder Tömmel (2008) verwiesen. Stärker theoretische Auseinandersetzungen finden sich in Hix/Høyland (2011), Holzinger et al. (2005) und in dem Sammelband von Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003). Die wichtigsten Organe der EU sollen hier nur in ihren Grundfunktionen auf dem Stand des Vertrags von Lissabon skizziert werden.

Der *Europäische Rat* setzt sich aus den Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission (mit beratender Stimme) zusammen. Sein Präsident wird seit dem Vertrag von Lissabon für zweieinhalb Jahre vom Europäischen Rat gewählt. Dem Europäischen Rat obliegt die Steuerung der Integration, er legt Leitlinien und Ziele der europäischen Politik fest. Er tagt vierteljährlich in Brüssel und trifft Entscheidungen einstimmig. Die Mitglieder des Rates sind auch die Verfassungsgeber der EU: Wenn die Verträge geändert werden sollen, erfolgt dies im Rahmen von ‚Regierungskonferenzen‘, die in der Regel mehrmals in größeren Abständen tagen. Die Verträge werden dann von den nationalen Parlamenten oder durch Referenden in den Mitgliedstaaten ratifiziert.

Der *Rat der Europäischen Union*, meist als *Ministerrat* bezeichnet, setzt sich aus den jeweiligen Fachministern der nationalen Regierungen zusammen und tagt beispielsweise als Wirtschafts- oder Umweltrat. Er bildet eine der beiden legislativen Kammern der EU (die Staatenkammer) und verabschiedet zusammen mit dem Parlament das europäische Recht. Er trifft je nach Vorgaben des Vertrags für ein Politikfeld die Entscheidungen einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit. In den intergouvernementalen Feldern, vor allem der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, wird grundsätzlich einstimmig beschlossen. Die Ratspräsidentschaft wechselt halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten nach einer festen Reihenfolge. Der Rat ist nach wie vor der Hauptgesetzgeber der EU; es sind also die Exekutiven der Mitgliedstaaten, die die europäische Politik maßgeblich mitbestimmen.

Das *Europäische Parlament* ist die zweite legislative Kammer der EU (die Bürgerkammer). Es wird seit 1979 alle fünf Jahre direkt von der Bevölkerung der EU gewählt (751 Abgeordnete ab 2014). Die Zahl der Abgeordneten richtet sich nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten, kleinere Staaten sind überrepräsentiert. Gewählt wird nach nationalen Wahlrechten. Das Parlament organisiert sich in (derzeit) sieben Fraktionen, in denen sich die europäischen Parteifamilien zusammenschließen. Die Arbeit vollzieht sich in thematischen Ausschüssen, die in der Regel in Brüssel tagen. Das Parlament hat je nach Politikfeld und Rechtsakt unterschiedliche Rechte, von der beratenden Stellungnahme im Konsultationsverfahren über die Zustimmung zu internationalen Verträgen bis zur gleichberechtigten Mitentscheidung im Kodelisationsverfahren. Es wählt auf Vorschlag des Europäischen Rates den Kommissionspräsidenten und den EU-Außenminister und kann der Kommission bei Verdacht auf Amtsmissbrauch das Misstrauen aussprechen. Ein klassisches Parlamentsrecht, das Budgetrecht, hat das Europäische Parlament erst mit dem Vertrag von Lissabon in vollem Umfang erhalten. Im Vergleich mit anderen demokratischen Parlamenten hat das Europäische Parlament nach wie vor beschränkte Rechte: Es hat in wichtigen Politikbereichen, wie der Wirtschafts- und Währungsunion, der Außenpolitik und der Sozialpolitik, nur Beratungs- und keine Mitentscheidungsfunktion.

Die *Europäische Kommission* ist die Exekutive der EU und das funktionale Äquivalent einer Regierung. Die Kommissare werden im Benehmen mit dem Kommissionspräsidenten vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt. Vom Europäischen Parlament wird die Kommission als Ganze bestätigt. Die Kommissare haben je ein Ressort und stehen einer Generaldirektion oder einem anderen Dienst der Kommission vor. Sie sind unabhängig und dürfen keine Weisungen ihrer Mitgliedstaaten entgegennehmen. Anders als mitgliedstaatliche Regierungen ist die Kommission nur in einem engen Rahmen frei in ihrem politischen Handeln. Sie hat zwar das alleinige Initiativrecht für das europäische Recht. Ihre Vorschläge können jedoch von Rat und Parlament abgeändert werden. Die Hauptfunktionen der Kommission bestehen in der Vorbereitung von Rechtsakten und in der Überwachung ihrer Umsetzung, sobald sie verabschiedet sind. In den älteren und den eher technokratischen Politikfeldern, wie der Agrar- und Binnenmarktpolitik, hat die Kommission über ihre Expertise mehr Einfluss als etwa bei der Außenpolitik.

Der *Europäische Gerichtshof* (EuGH) ist das oberste Gericht der EU. Jeder Mitgliedstaat ist mit einem Richter vertreten. Diese werden von den nationalen Regierungen im Konsens für die Dauer von sechs Jahren ernannt. Seine Hauptaufgabe ist die Wahrung des Rechts bei der Anwendung und Auslegung der EU-Verträge. Beim Vertragsverletzungsverfahren können die EU-Kommission oder Mitgliedstaaten einen Verstoß eines Mitgliedstaats gegen geltendes EU-Recht prüfen lassen. Stellt der EuGH in seinem Urteil einen Verstoß fest, kann er ein Zwangsgeld verhängen. Der EuGH hat sich zu einer sehr starken supranationalen Institution entwickelt, die das EU-Recht und die Kompetenzen der EU immer wieder gestärkt hat, insbesondere im Bereich des Binnenmarktes. Außerdem trug der Gerichtshof viel zur Klärung des Verhältnisses der Organe untereinander bei und stärkte die supranationalen Organe. Die vom EuGH entwickelten Prinzipien der direkten Wirkung des EU-Rechts auf die Bürger und der Suprematie des EU-Rechts schränkte die Souveränität der Mitgliedstaaten

empfindlich ein. Die Urteile des EuGH entwickelten nicht nur das EU-Recht und die Verträge weiter, sondern beeinflussten auch die nationalstaatlichen Gerichte, obwohl der EuGH formal ihnen nicht übergeordnet ist (Alter 2001).

Weitere Organe der EU sind der *Wirtschafts- und Sozialausschuss* und der *Ausschuss der Regionen*, die beide eine beratende Rolle in der Gesetzgebung einnehmen. Dem *Europäischen Rechnungshof* obliegt die Rechnungsprüfung und Haushaltskontrolle. Die *Europäische Zentralbank* wurde 1999 mit der Wirtschafts- und Währungsunion gegründet. Sie bestimmt die Geldpolitik im Euro-Raum und legt die Leitzinsen fest. Das Direktorium wird vom Europäischen Rat berufen, ist aber weisungsungebunden und nur den währungspolitischen Zielen des EU-Vertrags verpflichtet.¹

2.2 Die EU im Vergleich mit anderen politischen Systemen

Wie verhält es sich nun mit dem politischen System *sui generis*? Der Vergleichshorizont sind westliche Demokratien. Für diese gibt es unterschiedliche Typologisierungsansätze. So wird z. B. nach der institutionellen Konfiguration von Exekutive und Legislative zwischen parlamentarischen und präsidentiellen System unterschieden (Steffani 1981) oder nach dem vorherrschenden Entscheidungsmodus zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien (Lijphart 2012).

Die Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen lässt sich kaum auf die EU anwenden. Sie beruht darauf, dass im parlamentarischen System eine Rücktrittsverpflichtung der Regierung im Falle eines Misstrauensvotums des Parlaments besteht, während der Fortbestand der Regierung im präsidentiellen System unabhängig von der parlamentarischen Mehrheit ist. Zwar gibt es eine Rücktrittsverpflichtung der Kommission, falls das Europäische Parlament ein Misstrauensvotum ausspricht. Dabei handelt es sich aber nicht um einen politischen, das heißt aufgrund der Änderung von Mehrheitsverhältnissen erzwungenen Rücktritt, sondern um eine Sanktionierung aufgrund eines Fehlverhaltens der Kommission. Die Kommission besteht unabhängig von der Bestätigung durch parlamentarische Mehrheiten. Die in parlamentarischen Systemen politisch notwendige und rechtlich zulässige Zugehörigkeit der Regierung zum Parlament besteht in der EU gerade nicht. Andererseits besteht keine strikte Gewaltentrennung wie im präsidentiellen System, sondern im Gegenteil eine Verschränkung von Legislative und Exekutive (vgl. Holzinger 2005: 84ff.).

Für die Unterscheidung zwischen Konsens- und Mehrheitsdemokratie nennt Lijphart zehn Merkmale. Während einige Merkmale auf die EU nicht anwendbar sind – etwa das der Koalitionsregierung in Konsenssystemen – lassen sich die meisten Merkmale für die EU im Sinne der Konsensdemokratie beantworten: Es gibt ein Mehrparteiensystem; das Parteiensystem ist multidimensional (es gibt die Links-Rechts- und eine Pro- versus Kontra-Integrationsdimension in der EU, vgl. Hix/Høyland 2011: 61); gewählt wird überwiegend im Verhältniswahlrecht; es liegt ein Zweikammersystem vor; der Staatsaufbau ist föderalistisch; die EU-Verträge bilden eine geschriebene Verfassung und seit Lissabon gibt es erste direktdemo-

¹ Zur Rolle der Europäischen Zentralbank im aktuellen Schuldenkrisenmanagement in der EU siehe Abschnitt 4.3.

kratische Elemente in Form der europäischen Bürgerinitiative. Insgesamt sind Konsenszwang und Verhandlung als Entscheidungsverfahren in der EU stärker präsent als majoritäre Verfahren. Es handelt sich bei der EU klar um ein Konsenssystem (vgl. Holzinger 2005: 87ff.).

Auffallend sind einige weitere Merkmale der EU, die sie von demokratischen Staaten unterscheiden. Erstens ist die EU ein Zwitter zwischen internationaler Organisation und föderalem Staat. Die EU-Verträge als Verfassung werden intergouvernemental ausgehandelt und von den nationalen Parlamenten oder per Referendum ratifiziert, Verfassungsgeber ist nicht das EU-Parlament. Wie ein Föderalstaat hat sie einen Mehrebenenaufbau und eine Staatenkammer. Zum Staat fehlt ihr jedoch das Gewaltmonopol und das Steuererhebungsrecht. Zweitens gibt es eine große Varianz über die verschiedenen Politikbereiche hinsichtlich der Frage, ob im intergouvernementalen Modus (einstimmig durch die Regierungen) oder supranational (z. B. im Kodezisionsverfahren) entschieden wird. Drittens ist die Kommission ein Zwitter zwischen Regierung und Ministerialverwaltung. Viertens gibt es nach wie vor kein europäisches Parteiensystem, das den Namen verdient. Gewählt werden nicht die europäischen Parteizusammenschlüsse, sondern die nationalen Parteien auf der Basis von an nationalen Themen orientierten Wahlkämpfen. Weder die Kommission, noch das Parlament werden also über einen echten politischen Wettbewerb legitimiert, in dem die Wähler auf der Basis europapolitischer Angebote von europäischen Parteien Kandidaten auswählen.

2.3 *Das demokratische Defizit*

Damit haben wir zwar ein Konsenssystem identifiziert und sehen eine formal föderale Struktur ohne Staatsqualität. Aber handelt es sich bei der EU um eine Demokratie? Im Gefolge des Maastrichter Vertrags von 1992 erfuhr das demokratische Defizit der EU eine beträchtliche Karriere in der politikwissenschaftlichen Literatur. Während die demokratische Legitimation der EU bis dahin weder politisch, noch wissenschaftlich diskutiert wurde, machten die Referenden in Frankreich und Irland zum Maastrichter Vertrag einen Mangel an Zustimmung durch die Bevölkerung sichtbar. Dies bot Anlass, über die demokratische Qualität der EU nachzudenken, zumal die EU für ihre Mitgliedstaaten die demokratische Organisation zur Aufnahmevoraussetzung macht. Dies wurde im Vorfeld der Osterweiterung mit den Kopenhagener Kriterien (1993) förmlich festgeschrieben, die später Eingang in die *Charta der Grundrechte der EU* und schließlich in den Vertrag von Lissabon fanden (vgl. Holzinger 2005: 89ff.).

Solange die europäische Integration eine vorwiegend intergouvernementale Veranstaltung war, die sich über ihr Ergebnis – Beförderung von Frieden, Demokratie und Wohlstand in Europa – rechtfertigte, bestand wenig Zweifel an der Legitimität der europäischen Politiken. Das europäische Recht musste ohnehin zum großen Teil durch die nationalen Parlamente umgesetzt werden. Demokratische Legitimität erhielten diese Rechtsakte also über die nationalen Regierungen und Parlamente. Zunehmend wurden nun Probleme dieser indirekten Legitimationskette benannt (Kielmannsegg 2003): Erstens führe das Mehrheitsprinzip im Rat dazu, dass auch überstimmte Regierungen dieses Recht umsetzen müssen. Zweitens wer-

den nationale Parlamente und Regierungen nicht mit Bezug auf die europäische Politik gewählt. Drittens seien die Entscheidungsprozesse im Rat für eine Demokratie zu intransparent.

Hauptkritikpunkt aber war die mangelhafte direkte Legitimation über das Europäische Parlament. Da dieses keineswegs über die vollen Parlamentsrechte verfügte, war es als Legitimationsstifter kaum geeignet. Außerdem fehlt als Bindeglied zwischen den europäischen Bürgern und ihren Vertretern im Parlament ein europäisches Parteiensystem, über das die Auswahl des politischen Personals und politischer Programme vermittelt werden könnte.

Die Diskussion ging noch einen Schritt weiter. Die demokratische Legitimation von Politik setzt die Existenz eines Demos voraus, eines Wahlvolkes, das sich als politische Einheit versteht, in der kollektiv bindende Entscheidungen mit Mehrheit getroffen werden (ebd.). Dies verlangt eine kollektive Identität der Europäer als europäische Bürger und die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit (Eder 2003).

Die Diskussion der 1990er Jahre führte zu sukzessiven Änderungen in den Reformverträgen, die das demokratische Defizit reduzierten: Die Rechte des Parlaments wurden aufgewertet, immer mehr Politikbereiche wurden in die Kodezision verschoben, das Kooperationsverfahren abgeschafft. Die europäische Bürgerinitiative wurde verankert, die Grundrechtecharta in den Vertrag integriert, die Protokolle der Ratssitzungen öffentlich zugänglich.

Diese Reformen konnten jedoch das demokratische Defizit der EU nicht vollständig beseitigen. So gibt es auch heute noch kein funktionierendes europäisches Parteiensystem und keine gemeinsame europäische Öffentlichkeit. Ein europäisches Parteiensystem würde voraussetzen, dass die Wahl der Abgeordneten nach europapolitischen Gesichtspunkten erfolgt. Das wäre wohl nur zu erreichen, wenn die Europa-Wahlen gleichzeitig der Auswahl einer europäischen Regierung dienen würden. Alternativ wäre eine Mindestvoraussetzung, dass die öffentliche Diskussion über die europäische Politik einen Umfang annimmt, der der tatsächlichen praktischen Relevanz der europäischen Politik für die Bürger gerecht wird. Davon sind die europäischen Medien und die Parteien derzeit noch weit entfernt. Eine dritte Alternative wären europäische Parteien statt nationale Europa-Parteien.

2.4 Entscheidungsfindung in der EU

Im Zentrum der politischen Entscheidungsprozesse in der EU stehen die drei Organe Kommission, Ministerrat und Parlament. Sie erarbeiten im Rahmen der legislativen Verfahren zusammen das europäische Recht. Die Ausgestaltung der legislativen Verfahren wurde im Verlauf der Vertragsreformen immer wieder geändert. Zum Konsultationsverfahren trat mit der Einheitlichen Europäischen Akte das Kooperationsverfahren, das mit dem Vertrag von Lissabon wieder aufgehoben wurde. Der Vertrag von Maastricht führte das Mitbestimmungsverfahren ein (Kodezision I), das im Vertrag von Amsterdam nochmals verändert wurde (Kodezision II).

Die Europäische Kommission hat das alleinige Recht zur Gesetzesinitiative. Erst auf ihren Vorschlag hin werden Parlament und Rat tätig. Vorschläge entstehen allerdings nicht nur aus den Reihen der Kommissionsverwaltung heraus, sondern auch auf Anregung aus dem Parlament oder dem Rat. Bevor ein Kommissionsvorschlag ins offizielle Verfahren einge-

speist wird, gibt es in der Regel umfangreiche Konsultationen mit europäischen Interessenverbänden, den zuständigen Arbeitsgruppen beim Rat und den zuständigen Parlamentsausschüssen. Sobald ein Vorschlag formell im Verfahren ist, hat die Kommission keine großen Einflussmöglichkeiten mehr. Zwar kann sie in der ersten Lesung weiterhin Änderungsvorschläge unterbreiten, Rat und Parlament sind daran aber nicht gebunden. Sie kann Vorschläge allerdings jederzeit zurückziehen. Das macht sie aber nur dann, wenn ein Scheitern abzusehen ist oder formale Gründe einen Neustart des Verfahrens angeraten erscheinen lassen. Lediglich im Kooperationsverfahren hatte die Kommission vorübergehend mehr Rechte im Verfahren: Wenn Vorlagen zwischen Parlament und Rat strittig waren, konnte die Kommission sich entweder auf die Seite des Rats oder auf die Seite des Parlaments schlagen und damit den Ausschlag geben. Im Kodezisionsverfahren hat sie diese Möglichkeit verloren und wird damit stärker auf ihre Rolle als eine ‚Ministerialverwaltung‘ reduziert.

Bis zur Einheitlichen Europäischen Akte hatte das Parlament lediglich eine beratende Funktion: Es gab im Rahmen des Konsultationsverfahren eine Stellungnahme ab, die aber vom Rat nicht berücksichtigt zu werden musste. Außerdem gab es Rechtsakte, z. B. internationale Abkommen, zu denen die Zustimmung des Parlaments erforderlich war. Und schließlich gab es das Haushaltverfahren. Diese Verfahren gibt es heute noch. Allerdings wird heute in den meisten Politikfeldern nicht mehr das Konsultations-, sondern das Kodezisionsverfahren angewendet. In der Kodezision hat das Parlament ein Vetorecht: Eine Vorlage kann nur gemeinsam von Rat und Parlament verabschiedet werden. In zwei Lesungen versuchen Parlament und Rat zu einer Einigung zu kommen. Falls dies nicht gelingt, wird ein Vermittlungsausschuss angerufen, in dem Vertreter beider Organe einen gemeinsamen Vorschlag ausarbeiten, der dann beiden Organen zu Abstimmung vorgelegt wird.

Die Veränderungen in den Verfahren implizieren über die Zeit einen Machtverlust des Ministerrats als Legislativorgan gegenüber dem Parlament. Zwar ist der Rat in allen Bereichen, die intergouvernemental bearbeitet werden, der alleinige Entscheider. Auch dort, wo noch das Konsultationsverfahren angewendet wird, ist er zwar auf den Vorschlag der Kommission angewiesen und muss eine Stellungnahme des Parlaments zur Kenntnis nehmen, bleibt aber doch der entscheidende Spieler. Im Kodezisionsverfahren sieht er sich jedoch dem Parlament als gleichberechtigtem Partner gegenüber. Da Gesetzgebungsmaterien zunehmend dem Kodezisionsverfahren überantwortet wurden, ist dies eine beträchtliche Einschränkung der Macht der nationalen Regierungen. Die interne Abstimmungsregel bei Kodezision ist in der Regel die qualifizierte Mehrheit. Die genaue Berechnung der qualifizierten Mehrheit wurde mehrfach geändert. Um die Festlegung der Stimmenzahlen und Abstimmungsregeln wird bei den Regierungskonferenzen oft sehr heftig gerungen.

Dies ist nicht überraschend, denn Abstimmungsregeln, Stimmgewichte und formelle Verfahrensregeln verteilen Macht zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Organen der EU. Mit diesen Fragen hat sich vor allem die dem *Rational Choice*-Paradigma verpflichtete Politikwissenschaft befasst (vgl. Braun i. d. B.). Die Machtverteilung zwischen den Mitgliedstaaten im Rat wurde mit sogenannten Machtindizes erfasst. Während die Einstimmigkeitsregel die Gleichverteilung der Macht impliziert, ist bei qualifizierter Mehrheit mit Stimmgewichtung die Zahl der Stimmen nicht automatisch mit der Macht gleichzusetzen.

Die Abstimmungsmacht ergibt sich vielmehr daraus, in wie vielen möglichen Gewinnkoalitionen man Mitglied ist. Instrumente wie der Shapley-Shubik-Index zeigten, dass in der ursprünglichen Stimmverteilung beispielsweise Luxemburg trotz einer Stimme im Rat keinerlei Entscheidungseinfluss hatte, weil es niemals für eine Gewinnkoalition benötigt wurde. Die Relevanz dieser politikwissenschaftlichen Erkenntnisse wurde von der Europa-Politik erkannt und umgesetzt, so dass nunmehr kaum noch Unterschiede zwischen Stimmgewicht und Abstimmungsmacht bestehen (vgl. Hix/Høyland 2011: 62ff.; Holzinger 2005: 107ff.).

Mit der Verteilung der Macht zwischen den Legislativorganen beschäftigen sich Forscher, die Modelle der Entscheidungsverfahren entwarfen. Besonders prominent wurde die Theorie der Veto-Spieler von George Tsebelis (2002). Tsebelis geht davon aus, dass diejenigen Entscheidungsträger Einfluss auf die Entscheidungen eines kollektiven Akteurs haben, die über Vetomacht verfügen – z. B. bei einstimmigen Ratsentscheidungen jedes Mitglied. Seine Theorie besagt, dass die Politikstabilität (und auch die Gefahr von Entscheidungsblockaden) umso höher ist, je mehr Veto-Spieler ein politisches System aufweist und je größer die politische Distanz zwischen ihnen ist. In der Anwendung auf die EU kommt Tsebelis zu dem Ergebnis, dass die Politikstabilität bei Einstimmigkeit des Rates größer ist als bei qualifizierter Mehrheit und dass die einstimmige Ratsentscheidung zu größerer Stabilität führt als das Konsultationsverfahren und das Kooperationsverfahren. Beim Kodezisionsverfahren hängt die Stabilität von der Nähe der Präferenzen von Parlament und Rat ab: *ceteris paribus* dürfte sie aber geringer sein als beim Kooperationsverfahren (Tsebelis 2002: Kapitel 11). Ähnliche Modelle wurden von anderen Autoren entwickelt (einen Überblick gibt Selck 2006).

2.5 Die EU als Mehrebenensystem

Auch wenn die EU von einem Föderalstaat weit entfernt ist, ist sie doch durch einen ausgeprägten Mehrebenencharakter gekennzeichnet: Die Entscheidungen werden wie in einem Bundesstaat in einem Zweikammersystem getroffen, sie müssen jedoch meist noch in nationales Recht umgesetzt werden. Auch bei Verordnungen muss das Recht in einem Verwaltungsföderalismus durch die Mitgliedstaaten implementiert werden. Neben die supranationale und die mitgliedstaatliche Ebene ist zunehmend die der Regionen getreten, die einerseits im Ausschuss der Regionen eine beratende Rolle spielen, andererseits Adressaten der europäischen Politik sind, etwa bei der Strukturpolitik. Diese Situation hat seit den 1990er Jahren zu einem politikwissenschaftlichen Interesse an der *multi-level governance* in der EU geführt.

Ausgangspunkt war die Theorie von Fritz Scharpf zur ‚Politikverflechtungsfalle‘ (1985). Scharpf vermutete eine generelle Reformunfähigkeit von Mehrebenensystemen, wenn sie die wesentlichen Merkmale der Politikverflechtungsfalle erfüllen: (1) Einstimmigkeit als Entscheidungsprinzip, (2) Repräsentanz der unteren Ebene (Mitgliedstaaten) auf der oberen Ebene (EU) durch die Exekutive und (3) keine klare Trennung der legislativen Kompetenzen zwischen den Ebenen. Diese Merkmale trafen auf die EU zu und schienen eine gute Erklärung für die Phase der Eurosklerose zu bieten. Seither ist jedoch das Einstimmigkeitsprinzip erheblich zurückgetreten und seit dem Vertrag von Lissabon gibt es auch einen Kompetenzverteilungskatalog. Nach Ende der 1980er Jahre kann von grundsätzlicher Blockade in der

EU-Politik nicht mehr die Rede sein. Im Gegenteil, es folgte eine Periode schneller Integrationsfortschritte. Ein Versuch der rückblickenden Evaluation der Politikverflechtung durch Fallstudien in den verschiedenen Politikfeldern kommt zu einem gemischten Ergebnis, was die Reformfähigkeit und Politikstabilität der EU angeht (Falkner 2011).

Der Mehrebenencharakter wurde jedoch auch von anderen Autoren für spezifische Probleme der EU verantwortlich gemacht (z. B. Benz 2009; Grande/Jachtenfuchs 2000; Marks/Hooghe/Blank 1996): Die Koordinationsnotwendigkeiten sind in der EU größer als in anderen politischen Systemen. In Mehrebenensystemen entstehen neuartige Typen von Akteuren, die an den Schnittstellen der Handlungsebenen tätig werden. Die Akteure verfügen über zusätzliche strategische Möglichkeiten: So kann unter Verweis auf die Wählerschaft zuhause die eigene Verhandlungsmacht erhöht werden (Paradox der Schwäche), die Verantwortung kann auf die höhere Ebene abgeschoben oder anstehende Probleme können zwischen den Ebenen hin- und her geschoben werden. Interessengruppen haben einerseits eine erhöhte Anzahl von Zugängen zum politischen System. Andererseits sehen sie sich mit erhöhten Anforderungen konfrontiert, denn sie müssen sich an die vertikale Differenzierung der politischen Handlungsebenen anpassen.

2.6 Interessenvermittlung in der EU

Die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen im politischen Entscheidungssystem spielt in der EU eine mindestens so große, wenn nicht sogar deutlich größere Rolle als in den Mitgliedstaaten. Bereits in den frühen Jahren der EU siedelte sich eine große Anzahl von Interessenverbänden in Brüssel an. Besonders schlagkräftig entwickelte sich zunächst der Dachverband der landwirtschaftlichen Interessen, COPA. Doch auch die Industrie (UNICE) und die Gewerkschaften waren jeweils mit großen Dachverbänden vertreten. Vertreter von Kollektivinteressen wie Umweltschutz, Menschenrechten, Verbraucherschutz, Bildung oder Entwicklung gründeten ebenfalls Repräsentanzen in Brüssel. In den 1990er Jahren kam es mit der Vollendung des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion zu einer erneuten Ausweitung der Präsenz der Lobbyisten. Die Angaben zur Anzahl der Interessenvertretungen variieren, sie dürfte etwa zwischen 2000 und 3000 Organisationen bzw. Büros liegen (vgl. Greenwood 2007).

Die Typen von Vertretungen sind sehr verschieden: Es gibt europäische Dachverbände als Verbandsverbände, aber auch als Verbände, in denen Unternehmen direkt Mitglieder sind. Oft haben große Firmen ihren eigenen Vertreter in Brüssel. Auch NGOs, internationale Organisationen und die Regionen der Mitgliedstaaten unterhalten Büros in Brüssel (Hix/Høyland 2011: 165ff.). Häufig sind die Vertretungen personell eher unterausgestattet. Um in dieser „Inflation und Zersplitterung“ (Eising/Kohler-Koch 1994) die Transparenz zu erhöhen, führte die Kommission ein Register ein, in dem sich die Verbände (freiwillig) registrieren können. Damit lässt sich zumindest grob ein Überblick gewinnen, aus welchen Sektoren die Interessenvertreter kommen (vgl. Hix/Høyland 2011: 164). Die Vertreter von Wirtschaftsinteressen überwiegen dabei deutlich (vgl. Tömmel 2008: 183).

Da die ökonomischen Politiken in der EU überwiegen und auch die marktregulierenden Tätigkeiten, wie Verbraucher- und Umweltschutz, häufig ökonomische Interessen betreffen, geht es für die betroffenen Gruppen darum, ihre Interessen in die europäischen Gesetzgebungsprozesse einzubringen. Die Einflussnahme kann bei drei Institutionen ansetzen: bei der Kommission während der Vorbereitung der Rechtsakte, beim Parlament während der Lesungsphasen der Rechtsakte und bei den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, wenn Ratsarbeitsgruppen die Rechtsakte verhandeln. Die Kommission bindet die gesellschaftlichen Interessen im Rahmen von Kommissionsarbeitsgruppen systematisch in ihre Arbeit ein. Sie ist vor allem auf die technische Expertise aus der Wirtschaft, aber auch auf Informationen über die Präferenzen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen angewiesen. Seit das Europäische Parlament verstärkte Entscheidungsrechte hat, ist es auch verstärkt zu einem Anlaufpunkt der Interessengruppen geworden. Die Daten zeigen, dass Vertreter aller Gruppen Kontakt zu allen Fraktionen unterhalten, dass es aber traditionell stärkere Verbindungen der Wirtschaft zu den Konservativen und Liberalen, der Gewerkschaften zu den Sozialisten und der Umweltverbände und Menschenrechtsaktivisten zu den Grünen gibt (Hix/Høyland 2011: 184).

Ob die pluralistische These, dass die konkurrierenden gesellschaftlichen Interessen sich ausgleichen, für die EU zutrifft, kann bezweifelt werden, da die ökonomischen Interessen nicht nur weit mehr Anreize haben, sich zu engagieren, sondern auch besser organisiert sind und in der Regel wertvollere Informationen für die Kommission bieten können. Doch werden von Parlament und Kommission andere Interessen ebenfalls gehört. Wie der Einfluss der Interessen auf das Politikergebnis erfasst und gemessen werden kann, ist in der EU-Forschung noch sehr umstritten. In jüngerer Zeit tragen jedoch Netzwerkanalysen (Haunss/Leifeld 2012) und Textanalysen (Klüver 2013) zur besseren Erfassung des Einflusses bei.

3. Die Politiken der Europäischen Union

3.1 *Formen des europäischen Rechts*

Die Politiken der EU schlagen sich im Sekundärrecht und in politischen Programmen nieder. Das Sekundärrecht nimmt drei Formen an: *Verordnungen* haben allgemeine Geltung und sind direkt im Gesamtgebiet der EU anwendbar. Sie werden entweder von Rat und Parlament verabschiedet oder sind wie Kommissionsverordnungen eher technischer Natur. Die häufigste Form europäischen Rechts sind von Rat und Parlament verabschiedete *Richtlinien*. Richtlinien sind ebenfalls allgemein gültig, müssen jedoch von den nationalen Parlamenten erst in nationales Recht transponiert werden. Nur spezifische Geltung für einen bestimmten Adressatenkreis haben *Entscheidungen*. Sie haben oft eher administrativen Charakter und können vom Rat oder der Kommission getroffen werden. *Empfehlungen* und *Stellungnahmen* sind nicht rechtlich verbindlich, können aber politische Wirkung entfalten. Politische Programme und Weiß- oder Grünbücher der Kommission können die gesetzgeberische Planung für einen längeren Zeitraum umfassen, wie etwa die Umweltaktionsprogramme, oder Zielsetzungen formulieren.

3.2 Überblick über die europäischen Politiken

Die EU ist inzwischen mit fast allen Politikfeldern befasst, die auch in den Nationalstaaten eine Rolle spielen. Eine abschließende Liste der Felder zu geben, ist schwierig, weil sie verschieden definiert werden können. Auf der Website ‚europa.eu‘ werden 15 Bereiche angegeben und auch bei Wallace/Pollack/Young (2010) sind es 15 Politikfelder. Im Vertrag von Lisabon werden bei der Festlegung der Zuständigkeiten 25 Politikbereiche erwähnt.

Der Kompetenzkatalog unterscheidet zwischen ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten, außerdem gibt es noch Bereiche, in denen die EU koordinierend tätig wird oder bestimmte Programme durchführt. Zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU zählen die Zollunion und die auf den Binnenmarkt bezogene Wettbewerbspolitik, die Währungspolitik für die Euro-Länder, die Handelspolitik, die biologischen Meeresschätze und der Abschluss internationaler Abkommen durch die EU. Geteilte Zuständigkeit existiert für die Binnenmarktpolitik, die Sozialpolitik, den wirtschaftlichen Zusammenhalt, die Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Umweltpolitik, den Verbraucherschutz, die Verkehrspolitik und die transeuropäischen Netze, die Energiepolitik sowie Justiz und Inneres. In der Forschungs- und Technologiepolitik sowie in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe führt die EU Programme durch. Koordinierend und unterstützend wird die EU tätig in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Industriepolitik, Gesundheitspolitik, Kultur, Tourismus, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. Außerdem entwickelt die EU Leitlinien für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die einzelnen Politikfelder sind in sehr unterschiedlichem Umfang vergemeinschaftet (Börzel 2006; Schmidt 2005).

Die Policy-Analyse unterscheidet zwischen regulativen und distributiven bzw. redistributiven Politiken. Auch wenn die EU im engeren Sinne keine redistributiven Politiken durchführt, da sie nicht über Steuern umverteilen kann, haben viele ihrer Politiken redistributive Wirkung (Knill 2005b: 189ff.). Die europäischen distributiven Politiken umfassen vor allem die Agrarpolitik mit ihrer Subventionierung der Produktion über Preis- und Mengensteuerung oder der direkten Unterstützung der Landwirte. Hier wird von den Konsumenten zu den Produzenten der landwirtschaftlichen Produkte hin umverteilt. Der zweite größere Topf sind die Strukturfonds der EU, mittels derer Entwicklungsprojekte in strukturschwachen Regionen der EU gefördert werden. Der Kohäsionsfonds dient der Unterstützung der nach ihrem Sozialprodukt ärmsten Mitgliedstaaten und ist somit eine Umverteilungsmaßnahme zwischen den Ländern. Weitere distributive Politiken sind die Forschungs- und Technologieförderung und die Entwicklungshilfe für Drittländer. Die gemeinsame Agrarpolitik und die Struktur- und Kohäsionsfonds beanspruchen nach wie vor fast 80 Prozent der Haushaltsmittel der EU.

Der Großteil der gesetzgeberischen Aktivitäten der EU bezieht sich aber auf regulative Politiken (ebd.: 182ff.). Regulative Politiken versuchen durch Gebote, Verbote oder Anreize auf das Verhalten von Individuen und Staaten einzuwirken und damit erwünschte Verhaltensänderungen zu erzielen. Die meisten regulativen Politiken der EU sind mit der Schaffung des gemeinsamen Marktes verbunden. Man unterscheidet Maßnahmen der ‚negativen Integration‘, die der Marktschaffung dienen, indem Handelsbarrieren abgeschafft und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vermieden werden. Sie werden ergänzt durch Maß-

nahmen der ‚positiven Integration‘, die die Marktergebnisse korrigieren. Dazu gehören etwa die Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik oder die Sozialpolitik.

3.3 Politikfeldstudien: von der Agendasetzung bis zur compliance

Die Policy-Forschung hat sich intensiv mit allen europäischen Politikfeldern sowie mit einzelnen Rechtsakten befasst. Sie benutzt ein Phasen- bzw. Kreislaufmodell als Analyseraster, wobei sie die Stufen Problemdefinition, Agendasetzung, Politikformulierung und -entscheidung, Implementation, Evaluation und schließlich erneute Problemdefinition unterscheidet. Im Folgenden werden zunächst Ergebnisse allgemeiner Politikfeldstudien, dann Studien zu Agendasetzung und Politikformulierung und schließlich zu Implementation und *compliance* berichtet.

In der Regel gibt es zu jedem Politikfeld umfangreiche Literatur bis hin zu Lehrbüchern (vgl. die Hinweise in Wallace/Pollack/Young 2010 zu jedem Kapitel). Die Politikfeldstudien im Band von Wallace/Pollack/Young (2010) zeigen vor allem, dass es kein einheitliches Muster des Policy-Making in der EU gibt. Die einzelnen Politiken sind zu unterschiedlich, folgen zu sehr verschiedenen Logiken. Ziele, Akteurs- und Präferenzkonstellationen und Handlungsmöglichkeiten der EU variieren je nachdem, ob es sich um regulative oder distributive Politiken, negative oder positive Integration, stark vergemeinschaftete, traditionelle oder neuere EU-Politiken handelt. Allgemeingültige Schlussfolgerungen sind hier kaum zu ziehen, wenn man nicht die Dominanz der regulativen Politiken und die Komplexität der Interaktionen als Ergebnis des Mehrebenencharakters als Spezifika des Policy-Making in der EU benennen will. Ein Beispiel einer umfassenden Policy-Studie bieten Knill/Tosun (2010), die exemplarisch die Vorgehensweise der Policy-Analyse am Beispiel der Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in den Jahren 2000 bis 2009 vorführen.

Agendasetzung und Politikformulierung

Fallstudien zu EU-Politiken sind häufig Studien der Entscheidungsprozesse, von der Problemdefinition über die Politikformulierung hin zur Verabschiedung des Rechtsakts, als Einzelfallstudien oder Vergleiche. Ein Beispiel eines *most similar systems*-Designs ist die Studie von Holzinger (1994) zur Entstehung zweier Richtlinien zur Regelung der Kraftfahrzeugabgase, bei denen es kurz nacheinander um den fast identischen Sachverhalt ging. Es handelte sich ökonomisch gesehen um die Frage, ob der Einbau von Abgaskatalysatoren in Pkws europaweit vorgeschrieben werden sollte, ökologisch gesehen um eine Reaktion auf die zunehmende Versauerung der Luft, die mit dem Waldsterben in Verbindung gebracht wurde. Wir haben es hier mit einer regulativen Politik zu tun, die marktschaffend ‚und‘ marktkorrigierend ist. Marktschaffend ist sie insofern, als sie auf die Harmonisierung der technischen Vorschriften für grenzüberschreitend gehandelte Produkte zielt; marktkorrigierend ist sie, weil sie ein höheres Niveau von Umweltschutz anstrebt, als rein marktlich erreicht werden könnte. Holzinger konnte zeigen, dass zwei institutionelle Änderungen – von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und vom Konsultations- zum Kooperationsverfahren –

in der gleichen Akteurs- und Präferenzkonstellation zu einem umweltpolitisch deutlich unterschiedlich zu bewertenden Ergebnis führten.

Implementation und compliance

Wie werden die europäischen Politiken in den Mitgliedstaaten umgesetzt? Wie gut werden die verabschiedeten Regeln in den Mitgliedstaaten befolgt? Die Umsetzung und Anwendung der Rechtsakte obliegt ja nicht der Kommission, sondern einer Vielzahl nationaler Institutionen, von Parlamenten bis zu lokalen Verwaltungen. Daher wurde oft vermutet, dass die europäische Politik ein systematisches Implementationsproblem hat (z. B. Tallberg 1999). Zwar ist die Kommission als Hüterin der Verträge für die Kontrolle der Umsetzung und Anwendung zuständig, doch fehlen ihr hierfür weitgehend die Ressourcen. Die korrekte formale Transposition in nationales Recht kann sie noch verfolgen und sie kann bei Mängeln ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dies ist vor allem bei Richtlinien der Fall, da Verordnungen und Entscheidungen direkt gelten. Alle Arten von EU-Recht müssen aber auch angewendet, und das heißt, durch die Verwaltung umgesetzt werden. Um dies zu kontrollieren, fehlen der Kommission die Mittel. Sie ist hier auf Rückmeldungen von Betroffenen und Bürgern über Beschwerden und Klagen angewiesen oder kann in seltenen Fällen eine systematische Prüfung der Umsetzung bestimmter Rechtsakte in allen oder in bestimmten Mitgliedstaaten durchführen.

Stellt die Kommission die verzögerte, unvollständige oder unkorrekte Transposition oder die unkorrekte oder fehlende Anwendung des europäischen Rechts fest, kann sie ein Verfahren einleiten. Dies geschieht in verschiedenen Stufen: informelle Vorklärung, förmliches Mahnschreiben an den Mitgliedstaat, begründete Stellungnahme der Kommission mit Fristsetzung. Führt dies nicht zum Erfolg, kann sie den Gerichtshof anrufen, der dann ein Urteil fällt. Diese Vorgänge werden dokumentiert. Sie geben allerdings nur zur Transposition einen realistischen Einblick in die Implementationsmängel. Soweit die nationale Anwendung und Durchsetzung betroffen ist, sind diese Daten allenfalls ein Indikator, da die Kommission hier keine systematische Rückmeldung bekommt. Außerdem sind die Daten aus methodischen Gründen als mangelhaft anzusehen (Börzel 2001; Knill 2005a: 167ff.).

Theoretische Überlegungen deuten darauf hin, dass es eine große Zahl von Faktoren gibt, die die Effektivität der Implementation beeinflussen. Vermutet wird, dass Implementationsprobleme vor allem dann entstehen, wenn Mitgliedstaaten eine Regelung nicht wirklich wollen, sondern zur Zustimmung gedrängt wurden oder im komplexen Politikformulierungsprozess die eigenen Präferenzen aus dem Blick verloren haben. Ein anderes Argument zielt auf die mangelnde Klarheit des europäischen Rechts, die zu Umsetzungsproblemen führe. Eine dritte Hypothese vermutet, dass Regeln und Institutionen im europäischen und nationalen Recht oft nicht zusammenpassen, was dann zu Problemen der Einpassung führt. Außerdem wurde behauptet, dass nationale Veto-Spieler die Umsetzung vereiteln und dass es manchen Ländern an administrativen Ressourcen fehlt (Falkner et al. 2005: Kapitel 14; Knill 2005a: 173ff.).

Die Forschung zur Implementation und Politikbefolgung (*compliance*) in der EU ist weit weniger umfangreich als zur Politikentstehung. Zwar gab es durchaus Ansätze, für einige Politikfelder einen systematischeren Überblick zu gewinnen (z. B. Knill/Lenschow 2000). Im Hinblick auf die Rechtsumsetzung ist dies jedoch für die Forscher mit ähnlichen Schwierigkeiten verbunden wie für die Kommission: Die Umsetzung auch nur eines Rechtsakts in 15 oder 27 Mitgliedstaaten zu untersuchen, erfordert erhebliche Ressourcen. Es gibt daher nur wenig umfassende Studien. Neben der unzureichenden Datenlage fehlt es auch an Forschungsdesigns, die eindeutige kausale Zuschreibungen zwischen den rechtlichen Vorgaben der EU und den nationalen Veränderungen erlauben. Daher sind wir bisher vor allem auf Studien mit kleiner Fallzahl angewiesen.

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang besonders die Studie von Falkner et al. (2005) zur Sozialpolitik. Die Autoren untersuchen Implementation und *compliance* zu sechs Richtlinien aus der Sozialpolitik in (damals) allen 15 EU-Mitgliedstaaten. Sie fragen nach dem Ausmaß der Rechtsbefolgung und den Unterschieden in der Umsetzung zwischen den Richtlinien und den Mitgliedstaaten. Sie unterscheiden hinsichtlich der *compliance* in der Sozialpolitik drei Typen von Mitgliedstaaten: In der *world of law observance* wird die *compliance* gegenüber dem EU-Recht typischerweise über die nationalen Anliegen gestellt und Verstöße sind daher selten. Zu dieser Gruppe gehören Dänemark, Schweden und Finnland. In der *world of domestic politics* wird bei Widersprüchen mit nationalen Interessen ein Konflikt mit der EU in Kauf genommen. Zu dieser Gruppe gehören Deutschland, Österreich, Großbritannien, Niederlande, Belgien und Spanien. In der *world of neglect* hat die *compliance* mit dem EU-Recht keine große Bedeutung. Diese Staatengruppe (Griechenland, Portugal, Luxemburg, Frankreich, Italien, Irland) setzt in der Regel spät oder nur pro forma um. Eine Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf andere Politikfelder erscheint jedoch nicht gegeben.

Einen systematischen Überblick über die *compliance* der EU-15 geben die Studien von Börzel et al. (2010) und Börzel/Hofmann/Panke (2012). Sie beruhen auf den Daten der Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren und geben insofern keinen vollständigen Einblick in die nationale Umsetzung. Sie umfassen aber über 6.300 Fälle von Vertragsverletzungen in allen Politikfeldern über einen Zeitraum von 1986 bis 1999 und sind somit generalisierbar. Die Autoren finden deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wobei mächtige Mitglieder offenbar eher Verstöße in Kauf nehmen. Die beste Rechtsbefolgung findet sich bei kleinen Staaten mit effizienten Verwaltungsapparaten, wie Dänemark, den Niederlanden und Luxemburg. Die Unterschiede zwischen den mächtigen und großen Mitgliedern lassen sich mit administrativer Kapazität erklären. Italien weist eine schlechte Rechtsbefolgung auf, während Großbritannien zu den besten Umsetzern gehört. Deutschland nimmt eine Mittelposition ein. Die Mitgliedstaaten verhalten sich aber auch unterschiedlich, wenn es zu Gerichtsverfahren gekommen ist: Während manche schnell auf Urteile reagieren (etwa Portugal), versuchen andere, die Probleme auszusitzen (Italien und Belgien).

3.4 Europäisierung nationaler Politiken

Johan Olsen (2002) hat in einem weit beachteten Aufsatz sieben verschiedene Verständnisse des Begriffs Europäisierung ausgemacht. Hier wird ein Begriffsverständnis vorausgesetzt, nach dem unter Europäisierung die ‚Rückwirkung‘ der europäischen Integration auf die Nationalstaaten verstanden wird. Etwa seit Mitte der 1990er Jahre befasst sich die Politikwissenschaft mit den Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale politische und administrative Strukturen und Prozesse (Knill 2005a: 153ff.). Zu diesen Auswirkungen gehört zuerst die inhaltliche Umsetzung der europäischen Politiken. Insofern gibt es eine Überschneidung der Europäisierungs- mit der Implementationsforschung. Gleichzeitig aber gibt es auch eine Verbindung mit der Forschung zur Politikkonvergenz, die sich der Frage widmet, ob und inwieweit nationalstaatliche Politiken sich über die Zeit immer ähnlicher werden und was der Beitrag der EU dazu ist. Über die Politikinhalte hinaus untersucht die Europäisierungsforschung aber auch durch die EU verursachte Veränderungen in den Institutionen, den politischen Steuerungsinstrumenten, beim Verhalten der politischen Akteure usw. Europäisierungseffekte wurden inzwischen für eine Vielzahl von Institutionen herausgearbeitet. So zeigen Eising/Kohler-Koch (1994), dass die Herausbildung europäischer Interessenverbände Rückwirkungen auf die nationale Interessenvermittlung hat. Knill (2001) untersucht die Rückwirkungen der EU auf nationale Verwaltungstraditionen. Die bisherigen empirischen Ergebnisse zeigen, dass die nationalen Rückwirkungen europäischer Politiken sowohl zwischen den Mitgliedern als auch zwischen den Politiken innerhalb einzelner Länder erheblich variieren (Knill 2005a: 157).

4. Die Außenbeziehungen der EU

Im Folgenden sollen die Außenbeziehungen der EU und ihre Rolle im internationalen System betrachtet werden. Die Binnentätigkeit der EU hatte von Beginn an eine Außenkomponente: Die Schaffung einer Zollunion, die gemeinsame Agrarpolitik und der Binnenmarkt hatten Implikationen für den Außenhandel. Die Außenbeziehungen waren jedoch lange Zeit durch die Binnenpolitiken vorgegeben. Wie diese bewegten sie sich vor allem im Bereich der *low politics*. Neben der Außenhandelspolitik war das vor allem die Entwicklungspolitik. Obwohl die EU schon in den ersten Dekaden zu einer bedeutenden Größe in der Weltwirtschaft und Weltpolitik wurde, konnten sich die außenpolitischen Beziehungen nur sehr vorsichtig und relativ spät in Richtung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik entwickeln. Das Gebiet der *high politics* wurde erst seit den 1990er Jahren institutionell verankert (vgl. Peters/Wagner 2005). Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) hat die EU darüber hinaus zu einem wichtigen Akteur auf den globalen Finanzmärkten gemacht.

4.1 Low Politics: Außenhandels- und Entwicklungspolitik

Außenhandelspolitik

Die Außenbeziehungen der EU sind immer noch dominiert durch die Außenhandelspolitik. Die EU ist einer der wichtigsten weltwirtschaftlichen Akteure, ihr Anteil am Welthandel beträgt 20 Prozent, sie ist der größte Exporteur und nach den USA der zweitgrößte Importeur von Waren. Die wichtigsten Handelspartner sind die Industriestaaten, den Entwicklungsländern kommt als Partnern nur eine nachgeordnete Rolle zu, wobei in jüngerer Zeit der Handel mit den sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Indien, China) wächst. Die Handelspolitik ist (weitgehend) eine ausschließliche Kompetenz der EU und diese tritt nach außen als einheitlicher Akteur auf (vgl. Wallace/Pollack/Young 2010, Kapitel 16).

Die formale Kompetenz, Vorschläge für die Handelspolitik zu entwickeln, liegt bei der Kommission. Auf der Basis der Kommissionsvorschläge verabschiedet der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Verhandlungsposition, z. B. für die Welthandelsrunden. Die Verhandlungsführung für die EU obliegt der Kommission, die internationale Verträge auch unterzeichnet. Die Ratifikation liegt dann wieder beim Rat, in bestimmten Fällen ist die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Das Entscheidungsverfahren ähnelt also dem der Binnenpolitiken. In der Praxis ist die Zusammenarbeit von Rat und Kommission komplizierter; nach der Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion ist mit der Europäischen Zentralbank ein weiterer Akteur dazu gekommen. Bei Verhandlungen, z. B. im Internationalen Währungsfonds, ist nicht immer offensichtlich, welche Institution nun die EU repräsentieren darf: Kommission, Ratspräsident oder der Zentralbankpräsident.

Entwicklungspolitik

Die EU und ihre Mitgliedstaaten bilden zusammen den größten Geberraum der Entwicklungspolitik; die EU selbst ist der viertgrößte Geber. Die Entwicklungspolitik ist weder ausschließliche noch geteilte Kompetenz, die EU wird hier nur koordinierend tätig. Dochwickeln die Mitglieder einen wachsenden Teil ihrer Hilfen über die EU ab. Lange Zeit wurde zwischen den AKP- und Commonwealth-Staaten (ehemalige französische und britische Kolonien) und anderen Entwicklungsländern diskriminiert; die AKP-Staaten erhielten besondere Privilegien, z. B. beim Zugang zum EU-Binnenmarkt. Die Bedeutung dieser Unterscheidung nahm aber aus zwei Gründen ab: Erstens wandte sich die EU nach dem Kalten Krieg stärker den mittel- und osteuropäischen Ländern zu und zweitens wurden die Privilegierungen mit der Liberalisierung des Welthandels zunehmend unvereinbar. Die EU-Entwicklungspolitik gegenüber dem Süden ist heute weitgehend Armutsbekämpfung und orientiert sich an den Konditionalitäten, die von Weltbank und Internationalem Währungsfonds an die Hilfen geknüpft werden.

4.2 *High Politics: Außen- und Sicherheitspolitik, Nachbarschaftspolitik und Europäische Verteidigungspolitik*

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Erst mit dem Vertrag von Maastricht wurde eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vertraglich verankert. Die GASP wurde der ersten Säule der vergemeinschafteten Politiken als zweite Säule zur Seite gestellt, in der intergouvernemental entschieden werden sollte. Die Zielsetzung der GASP war eine zweifache: Erstens ging es darum, die gemeinsamen außenpolitischen Interessen zu bündeln, um zu einem schlagkräftigen Akteur in der internationalen Politik zu werden. Zweitens sollten, gerade im Hinblick auf die Osterweiterung, die Grundwerte der EU als substanzielle Ziele der Außenpolitik formuliert werden: die Wahrung von Frieden und Sicherheit und die Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Menschen- und Grundrechten (vgl. Peters/Wagner 2005: 245; Wallace/Pollack/Young 2010, Kapitel 18).

Entscheidungen im Rahmen der GASP werden von den Mitgliedstaaten einstimmig getroffen. Die Rolle der supranationalen Organe ist beschränkt. Die Kommission hat hier kein formales Initiativrecht, auch wenn sie durchaus faktisch Initiativen ergreifen kann. Das Parlament hat keine Entscheidungsrechte in der GASP, es muss lediglich unterrichtet werden. Merkmal der gemeinsamen europäischen Außenpolitik ist ihr auf politischen Dialog und Entspannung gerichtetes Vorgehen. Allerdings hat sich die EU im Krisenfall meist schwer getan, zu einer gemeinsamen Position zu finden, etwa beim Zerfall Jugoslawiens oder beim Irakkrieg.

Ihre außenpolitischen Ziele versuchte die EU auch mit Assoziierungsverträgen mit benachbarten Staaten zu verwirklichen. Erleichtere ökonomische Zugänge und Hilfen wurden mit außenpolitischen Konditionalitäten verbunden. Besonders wirksam war und ist die Beitrittsperspektive. Da Beitritte an die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien geknüpft werden, ist dies ein Vehikel, um Demokratie und Menschenrechte im geographischen Umfeld der EU umzusetzen. Allerdings muss die Aufnahme der Kandidaten dann auch vollzogen werden, wenn die Kriterien erfüllt sind. Schimmelfennig (2001) hat dies als *rhetorical entrapment* bezeichnet.

Europäische Nachbarschaftspolitik und external governance

Aus diesem Grund ist die EU mit dem Angebot von Beitrittsperspektiven zurückhaltender geworden und pflegt stattdessen eine sogenannte europäische Nachbarschaftspolitik. Diese bezieht sich vor allem auf die Mittelmeeranrainerstaaten und die post-sowjetischen Staaten im Osten. Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik bietet die EU einerseits in verschiedenen Politikfeldern ökonomische Unterstützung an und verbindet diese andererseits mit Konditionalitäten, die auf die Anwendung von EU-Recht und europäischen Normen hinauslaufen. Eine besondere Bedeutung innerhalb der Nachbarschaftspolitik hat die Energiepolitik: Sie zielt zum einen auf Sicherstellung der Energieversorgung für Europa, zum anderen auf die Förderung erneuerbarer Energien in den Staaten der Nachbarschaftspolitik. Diese Form der Politik ist als *external governance* bezeichnet worden (Lavenex/Lehmkuhl/Wichmann 2009, Lavenex/Schimmelfennig 2009). Sie kann auch als eine Form der differenzierten Integration

verstanden werden, bei der die Geltung bestimmter Regeln über den geographischen Raum der EU-Mitgliedsländer hinaus exportiert wird.

Europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik

Als Teilbereich der GASP wurde beim Europäischen Rat 1999 die Europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (EVSP) begründet. Ziel war es, für die EU eigene militärische und zivile Kapazitäten zur autonomen Bewältigung von Krisen im unmittelbaren Umfeld der EU zu schaffen. Bei den militärischen Kapazitäten ging es um den Aufbau einer Truppe mit entsprechender Ausrüstung, die bei Bedarf schnell einsatzfähig ist. Die zivilen Kapazitäten bezogen sich auf Polizei, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich, für diese Aufgaben spezielle Kontingente an Personal zur Verfügung zu stellen. Institutionell wurde ein neuer Ausschuss des Rates geschaffen, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das im Krisenfall die Koordination übernimmt. Seit 2003 gab es mehrfach Einsätze im zivilen und im militärischen Bereich, z. B. in Bosnien, Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo.

Die späte Begründung und Institutionalisierung europäischer Außenbeziehungen im Bereich der *high politics* kann im Sinne des realistischen Intergouvernementalismus verstanden werden. Die Außen- und Verteidigungspolitik wird im intergouvernementalen Modus betrieben, was sie von den Außenbeziehungen im *low politics*-Bereich unterscheidet. Immerhin aber gibt es inzwischen eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik. Ob sie nun als funktionaler oder politischer Spillover entstanden ist, wie es der rationalistische Supranationalismus nahe legen würde, oder durch Sozialisation der EU-Mitglieder, wie es der Konstruktivismus vermuten würde, muss einer genaueren Analyse überlassen werden. Peters/Wagner (2005: 270) bieten eine weitere Erklärung an: Die Inhalte der europäischen Außenpolitik deuten darauf hin, dass die EU den Export des europäischen Wertemodells anstrebt.

4.3 Die Wirtschafts- und Währungsunion und die Eurokrise

Die Gründung der WWU erfolgte in drei Stufen von 1990 bis 1999. An der Währungsunion nehmen bislang nur 17 Staaten teil, für alle weiteren Mitglieder außer Großbritannien und Dänemark ist der Beitritt vertraglich für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen, sobald sie die Konvergenzkriterien erfüllen. Dies sind die Aufnahmebedingungen, die bestimmte Werte für die Inflationsrate, die Staatsverschuldung, die Wechselkursstabilität und die langfristigen Zinssätze vorschreiben.

Ziele der Währungsunion sind (1) nach außen durch den Euro zu einem gewichtigen Faktor im Weltwährungssystem zu werden, (2) nach innen die Disparität der Währungen (mit der DM als starker Währung, die die meisten Mitgliedstaaten zwang, ihre Geldpolitik an Deutschland anzupassen) zu beseitigen und (3) eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik in Europa zu ermöglichen. Die Befürchtung, dass besonders das letzte Ziel nicht erreicht werden kann, führte zur Skepsis einiger nördlicher Staaten (z. B. Deutschland, Großbritannien). Die südlichen Staaten (v. a. Griechenland, Portugal) wiederum scheuten eine erzwungene Haushaltsdisziplin. Besonders an der Währungsunion interessiert waren die zentraleu-

ropäischen Schwachwährungsländer (z. B. Frankreich, Italien). Die Währungsunion wurde schließlich durch einige *package deals* möglich: Deutschland erhielt im Gegenzug die Zustimmung Frankreichs zur deutschen Wiedervereinigung, eine unabhängige Zentralbank und den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der das Konvergenzkriterium zur Staatsverschuldung dauerhaft festschreibt. Die Südländer erhielten Zugeständnisse aus den Kohäsionsfonds. Für die anderen skeptischen Staaten wurde ein *opting-out* ermöglicht.

Es deutete sich bald an, dass die Skeptiker Recht behalten sollten. Selbst Deutschland war zeitweise nicht in der Lage, das Kriterium zur Staatsverschuldung (Staatsschulden nicht mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, jährliche Nettoneuverschuldung nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) einzuhalten. Zahlungsbilanzungleichgewichte, die sich aus der heterogenen Wirtschaftskraft der Mitglieder ergeben, können nicht mehr durch Wechselkursänderungen ausgeglichen werden. Die Haushaltsdisziplin konnte vor allem in manchen Südländern nicht erzwungen werden.

Spätestens seit 2009 wurde durch die griechische Staatsschuldenkrise deutlich, dass die WWU gefährdet ist. Neben Griechenland leiden derzeit auch Spanien, Portugal, Italien und Irland unter hohen Haushaltsdefiziten und/oder nicht nachhaltig tragbaren Zinssätzen. Wie der Fall Griechenland eindrücklich zeigt, sind der Anpassung durch Sparpolitik auf Seite der Schuldner-Länder (wahl-)politisch enge Grenzen gesetzt. Zugleich ist mit der Einrichtung der Rettungsfonds EFSF und ESM, die über eine gemeinsame Kapazität von über einer Billion Euro verfügen, die Bereitschaft der Bevölkerungen in zumindest einigen wichtigen Gläubiger-Ländern zur Übernahme der Risiken von als ‚Freifahrern‘ wahrgenommenen Staaten erschöpft. Da selbst diese gewaltige Summe vielen Finanzmarktakteuren als unzureichend erscheint, sah sich die EZB gezwungen und legitimiert (was beides hochumstritten ist), durch Ankäufe von Staatsanleihen der Krisenländer deren Zinssätze abzusenken – mit erheblicher, von vielen Regierungen wie der EU-Kommission indes als Schuldenlastdämpfung begrüßter Inflationsgefahr.

Ob diese Probleme durch eine stärker europäisierte Geld- und Fiskalpolitik (z. B. gemeinsam garantierte Anleihen, die sogenannten *Eurobonds*, und Kontrolle der nationalen Haushaltspolitik durch Brüssel; Enderlein et al. 2012) längerfristig behoben werden können, ob die europäischen Regierungen fähig sind, ein solches Regime zu entwerfen (das unter anderem auch eine zentralisierte Lohnpolitik beinhalten und viel stärker als die bisherige Rettungspolitik Wachstumsimpulse geben müsste, um die notwendige Konvergenz zu erreichen; Scharpf 2011), die damit verbundenen Verteilungsprobleme zu meistern und von ihren Völkern die demokratische Legitimation für weitere Souveränitätstransfers zu erhalten, oder ob ein Währungsraum mit so großen ökonomischen Disparitäten nicht überlebensfähig ist, scheint derzeit eine offene Frage. Es besteht also durchaus eine reale Gefahr des Auseinanderbrechens der Eurozone. Es besteht allerdings auch die Hoffnung, dass in Reaktion auf die Krise eine Weiterentwicklung der Währungsunion zu einer solidarischen wirtschaftspolitischen Union erreicht werden kann. Bisher jedenfalls hat die EU alle Krisen überstanden – meist durch weitere Integration.

5. Ausblick

Die EU ist ein politikwissenschaftlicher Forschungsgegenstand, der sich in den 50 Jahren seines Bestehens permanent gewandelt hat. Auch wenn die Geschwindigkeit des Wandels nicht immer gleich hoch war, so ist doch eine Zunahme zu verzeichnen. In den vergangenen 30 Jahren erfolgte im Durchschnitt alle sechs Jahre eine Reform der Verträge. Dazu kommt eine wachsende Rechtsproduktion in einer wachsenden Zahl von Politikfeldern.

Die politikwissenschaftliche Forschung entwickelte sich *volens nolens* parallel. In der Phase der Eurosklerose war auch der Umfang der politikwissenschaftlichen Forschung (nach einem frühen Hoch in den 1960er Jahren) gering. Erst seit dem Ende der 1980er Jahre stieg das Forschungsinteresse wieder und mündete um 2000 in einen regelrechten Boom. Heute ist die EU-Forschung ein eigenes Teilgebiet der Politikwissenschaft geworden, obwohl sie nach wie vor auch in den Teildisziplinen Internationale Beziehungen, Politische Systeme und Policy-Analyse verortet ist.

Die Inhalte der Forschung orientierten sich häufig an den aktuellen Entwicklungen in der EU. Die permanente Veränderung der Institutionen und Politiken führt dazu, dass Forschungsergebnisse schnell Gefahr laufen, zu veralten. Neue Entwicklungen werfen stets wieder neue Fragen auf. Aber auch konkrete Ereignisse und Politiken führten zu entsprechenden Forschungen: Die Begründung der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Verfassungskonvent führten jeweils zu einer Konzentration der Forschung auf diese Gegenstände.

Es bleibt zu konstatieren, dass zum Verständnis der EU mehr erreicht wurde als für die meisten Nationalstaaten. Nach wie vor bestehen allerdings Lücken. So ist insbesondere die umfassende und systematische empirische Analyse bisher noch zu kurz gekommen. Es dominieren Theorien und qualitative Fallanalysen. Zwar gibt es viele empirische Einzelstudien zu engeren Fragen. Aber noch fehlen breit gestützte Ergebnisse, etwa zur Überprüfung der Integrationstheorien, zur Messung der differenzierten Integration, zum Entscheidungseinfluss der verschiedenen Akteure, zu den Europäisierungsmechanismen und zur nationalen Rechtsumsetzung.

Kommentierte Literaturhinweise

Nugent, Neill, ²2010: *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ein grundlegendes Einführungswerk in die EU, das ihre politische Geschichte bis zum Verfassungsprozess und Vertrag von Lissabon (2009) abhandelt und Organe, Institutionen, Akteure, Politiken und die politischen Prozesse der EU dargestellt.

Hix, Simon/Høyland, Bjørn, ³2011: *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Der Klassiker unter den Lehrbüchern zur politikwissenschaftlichen Analyse der EU. Er präsentiert in den Teilen *Government*, *Politics* und *Policies* Theorien und Forschungsergebnisse zur Exekutive, Legislative und Judikative der EU, zur öffentlichen Meinung, Demokratie, Parteien, Wahlen und Interessenvermittlung, zur Binnenmarkts-, Budget-, Innen- und Außenpolitik und zur Wirtschafts- und Währungsunion.

Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (Hg.), 2010: Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press.

Ein weiterer Klassiker der EU-Forschung, der das Hauptaugenmerk auf die inhaltlichen Politiken der EU legt.

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang, 2005: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh UTB.

Ein deutschsprachiges Lehrbuch zur EU für fortgeschrittene Studierende, das Grundkenntnisse der europäischen Institutionen voraussetzt und politikwissenschaftliche Theorien und Analysekonzepte zur EU vorstellt.

Wichtigste Zeitschriften der EU-Forschung

Journal of Common Market Studies – interdisziplinäre Zeitschrift zur EU-Forschung

European Union Politics – Politics-Perspektive, vergleichende Politikwissenschaft

Journal of European Public Policy – vorwiegend Policy-Studien

Online-Ressourcen

Europa – die offizielle Website der Europäischen Union (http://europa.eu/index_de.htm)

EUR-Lex – enthält das geltende primäre und sekundäre Recht der EU; mit Suchfunktion (<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>)

PreLex – enthält alle offiziellen Dokumente zu den Entscheidungsprozessen der EU; mit Suchfunktion (<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>)

Database on EU Treaty Negotiations – enthält sämtliche verfügbare Dokumente zu allen europäischen Regierungskonferenzen; mit Suchfunktion (<http://www.polver.uni-konstanz.de/holzinger/dokumentendatenbank/>)

Literatur

Alter, Karen J., 2001: Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford: Oxford University Press.

Benz, Arthur, 2009: Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Börzel, Tanja A., 2001: Non-compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artefact?, in: Journal of European Public Policy 8:5, 803-824.

Börzel, Tanja A., 2006: Europäisierung der deutschen Politik?, in: Schmidt, Manfred G./ Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 491-509.

Börzel, Tanja A./Hofmann, Tobias/Panke, Diana, 2012: Caving in or Sitting it out? Longitudinal Patterns of Non-compliance in the European Union, in: Journal of European Public Policy 19:4, 454-471.

Börzel, Tanja A./Hofmann, Tobias/Panke, Diana/Sprungk, Carina, 2010: Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply With European Law, in: Comparative Political Studies 43:11, 1363-1390.

Christiansen, Thomas/Joergensen, Knud E./Wiener, Antje, 2001: The Social Construction of Europe. London: Sage.

Eder, Klaus, 2003: Öffentlichkeit und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 85-120.

Egan, Michelle/Nugent, Neill/Paterson, William E. (Hg.), 2010: Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant. Basingstoke: Palgrave.

- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate*, 1994: Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessen-vermittlung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Streeck, Wolfgang (Hg.): Staat und Verbände. PVS Sonderheft 25/1994. Opladen: Westdeutscher Verlag, 175-206.
- Enderlein, Henrik/Bofinger, Peter/Boone, Laurence/de Grauwe, Paul/Piris, Jean-Claude/Pisani-Ferry, Jean/Joao Rodrigues, Maria/Sapir, André/Vitorino, Antonio*, 2012: Completing the Euro. A Road Map towards Fiscal Union in Europe, Report of the 'Tomasso Padoa-Schioppa Group', <http://www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/completing-the-eurobra-road-map-towards-fiscal-union-in-europe/> (26.06.2012).
- Falkner, Gerda* (Hg.), 2011: The EU's Decision Traps: Comparing EU Policies. Oxford: Oxford University Press.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone*, 2005: Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fligstein, Neil/Stone Sweet, Alec*, 2001: Institutionalizing the Treaty of Rome, in: Stone Sweet, Alec/ Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hg.): The Institutionalization of Europe. Oxford: Oxford University Press, 29-55.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus* (Hg.), 2000: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos.
- Greenwood, Justin*, 2007: Interest Representation in the European Union. London: Palgrave Macmillan.
- Grimmel, Andreas/Jakobeit, Cord* (Hg.), 2009: Politische Theorien der Europäischen Integration. Ein Text- und Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haas, Ernst B.*, 1968: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957. Stanford: Stanford University Press.
- Haußs, Sebastian/Leifeld, Philip*, 2012: Political Discourse Networks and the Conflict over Software Patents in Europe, in: European Journal of Political Research 51:3, 382-409.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn*, 2011: The Political System of the European Union. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann, Stanley*, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: Daedalus 95:3, 862-915.
- Holzinger, Katharina*, 1994: Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel des Katalysatorautos. Berlin: Edition Sigma.
- Holzinger, Katharina*, 2005: Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh UTB, 81-152.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang*, 2005: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh UTB.
- Holzinger, Katharina/Schimmelfennig, Frank*, 2012: Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, in: Journal of European Public Policy 19:2, 292-305.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hg.), 2003: Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 2003: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 49-83.
- Klüver, Heike*, 2013: Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change. Oxford: Oxford University Press.
- Knill, Christoph*, 2001: The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph*, 2005a: Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh UTB, 153-180.
- Knill, Christoph*, 2005b: Die Politiken der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh UTB, 181-214.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea* (Hg.), 2000: Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems. Manchester: Manchester University Press.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2010: Politikgestaltung in der Europäischen Union. Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie. Baden-Baden: Nomos.
- Lavenex, Sandra/Schimmelfennig, Frank* 2009: EU Rules Beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics, in: Journal of European Public Policy 16:6, 791-812.

- Lavenex, Sandra/Lehmkuhl, Dirk/Wichmann, Nicole*, 2009: Modes of External Governance: A Cross-national and Cross-sectoral Comparison, in: *Journal of European Public Policy* 16:6, 813-833.
- Lijphart, Arend*, 2012: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindberg, Leon N.*, 1963: *The Politics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.*, 1970: *Europe's World Be-Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit*, 1996: European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 34:3, 341-378.
- McCormick, John*, 2008: *The European Union. Politics and Policies*. Boulder, CO: Westview Press.
- Moravcsik, Andrew*, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nugent, Neill*, 2010: *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Olsen, Johan*, 2002: The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies* 40:5, 921-952.
- Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang*, 2005: Die Europäische Union in den internationalen Beziehungen, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn: Schöningh UTB, 153-180.
- Pfetsch, Frank R.*, 2005: *Die Europäische Union. Eine Einführung*. München: Fink.
- Risse, Thomas*, 2003: The Euro Between National and European Identity, in: *Journal of European Public Policy* 10:4, 487-505.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank*, 2005: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn: Schöningh UTB, 19-80.
- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec* (Hg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26:4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.*, 2011: Die Eurokrise: Ursachen und Folgerungen, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9:3, 324-337.
- Schimmelfennig, Frank*, 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization* 55:1, 47-80.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Haltner, Ulrich (Hg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, 129-145.
- Schmitter, Philippe C.*, 1969: Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration, in: *International Organization* 23:1, 161-166.
- Selck, Torsten J.*, 2006: *Preferences and Procedures. European Union Legislative Decision-making*. Heidelberg: Springer.
- Steffani, Winfried*, 1981: *Präsidentielles und parlamentarisches Regierungssystem*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stubb, Alexander C.*, 2002: *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*. Basingstoke: Palgrave.
- Tallberg, Jonas*, 1999: *Making States Comply. The European Commission, the European Court of Justice and the Enforcement of the Internal Market*. Lund: Studentlitteratur.
- Tömmel, Ingeborg*, 2008. *Das politische System der EU*. München-Wien: Oldenbourg.
- Tsebelis, George*, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tuytschaever, Filip*, 1999: *Differentiation in European Union Law*. Oxford: Hart.
- Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R.* (Hg.), 2010: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, Antje/Dietz, Thomas*, 2009: *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.