

Wilhelm Knelangen

Ist die Europäische Union ein Fall für die Vergleichende Regierungslehre ?

1. Die europäische Integration und der Vergleich

Seit seinen Anfängen fordert der europäische Integrationsprozess konventionelle Lehrweisheiten und Erklärungsmuster der Politikwissenschaft heraus. Das galt schon, als die sechs Gründerstaaten mit der Montanunion (1951) sowie der Wirtschafts- und Atomgemeinschaft (1957) eine bis dahin nicht gekannte Form der Zusammenarbeit ins Leben riefen. Die Gemeinschaften hatten souveräne Kompetenzen übertragen bekommen und konnten in den ihr übertragenen Politikbereichen Entscheidungen treffen, die ohne weitere nationale Ratifizierung für die Mitgliedstaaten verbindlich waren. Für eine solche Konstruktion gab es historisch kein Beispiel. Um das neue Phänomen einordnen zu können, spielte die Methode des Vergleichs zunächst eine wichtige Rolle. Die neofunktionalistische Schule der Integrationstheorie fragte etwa danach, unter welchen Bedingungen aus einem ökonomischen Zusammenschluss eine supranationale politische Ordnung jenseits des Nationalstaats entstehen könne. Die Europäischen Gemeinschaften waren dabei nur ein besonders fortgeschrittener Fall, der beispielsweise mit der Arabischen Liga, der Organisation Afrikanischer Staaten oder der Lateinamerikanischen Freihandelszone verglichen wurde (Etzioni 1962; Nye 1968). Zur gleichen Zeit entstanden Arbeiten, die dem Gegenstand aus der Sicht der Vergleichenden Verfassungs- und Regierungslehre zu Leibe rückten (schon von Beyme 1955). Der „embryonale Charakter des ‚europäischen Parlamentarismus‘“ (Schierwater 1961: 10) fand dabei besondere Aufmerksamkeit. Sperling (1961) diagnostizierte beispielsweise schon früh ein Demokratieproblem, das sich aus der fehlenden parlamentarischen Verantwortlichkeit der „technokratischen Eliten“ ergebe, während Kaltefleiter (1964) argumentierte, das Gebot der Inkompatibilität von Kommissionstätigkeit und Abgeordnetenmandat sei das zentrale Hindernis auf dem Weg zu einer Parlamentarisierung der Gemeinschaften.

Keiner der beiden Ansätze vermochte eine Tradition zu begründen. Der Vergleichsmaßstab des parlamentarischen Systems verlor in dem Maße an analytischer Relevanz, in dem sich die gravierenden Unterschiede zu nationalen Systemen als überaus stabil erwiesen und die Mitglied-

staaten ihre Dominanz in den Gemeinschaften behaupten konnten. Aber auch in der Teildisziplin der Internationalen Beziehungen, bei der nun die akademische Zuständigkeitsvermutung lag, nahm die Attraktivität des Vergleichs der europäischen mit anderen Formen regionaler Integration stark ab, weil die Vergleichsfälle scheiterten oder über Freihandelsarrangements nicht hinaus kamen. Im Ergebnis wurde die Analyse der europäischen Politik zum unangefochtenen Feld der Europa-Experten, die die Gemeinschaften überwiegend in dem Koordinatensystem internationaler Politik verorteten. Denn es konnte einerseits argumentiert werden, die EG sei „ohne Zweifel eine internationale Organisation, doch eine internationale Organisation, die über den klassischen Ansatz zwischenstaatlicher Zusammenarbeit hinausgeht“ (Woyke 1989: 10). Andererseits blieb die EG/EU allen Kompetenzgewinnen zum Trotz weit davon entfernt, ein Staat zu sein. Angesichts der begrifflich-konzeptionellen Schwierigkeiten fand die Einschätzung weite Zustimmung, die EU sei eine Organisation, ein System oder auch ein Gebilde *sui generis* (etwa Pfetsch 1997: 112; Woyke 1998: 113). Diese Formel stellt den kleinsten gemeinsamen Nenner der Debatte dar. Sie zementiert jedoch zugleich die analytische Isolierung der Integrationsforschung, weil sie die Spezifika der EU betont, die strukturellen Gemeinsamkeiten mit anderen politischen Organisationsformen hingegen unterbelichtet.

In den vergangenen Jahren sind nun Arbeiten vorgelegt worden, die schon durch ihren Titel ankündigen, dass sie die Europäische Union als politisches System analysieren (u.a. Hix 1999; Hartmann 2001; Tömmel 2003; Wessels 2003). Damit rückt der analytische Fokus offenbar wieder in Richtung der Vergleichenden Regierungslehre. Im Folgenden soll diskutiert werden, worauf sich dieser Perspektivenwechsel stützt. Es wird analysiert, ob die Beschäftigung mit den Fragestellungen, Methoden und Ansätzen dieser Teildisziplin bei der Beantwortung der Frage nach dem Charakter der EU hilfreich ist, die auch nach mehr als 50 Jahren Integrationsforschung umstritten ist. Dabei soll zunächst die traditionelle Sicht der EU als einer internationalen Organisation skizziert werden, um dann im dritten Abschnitt zu zeigen, dass die EU trotz ihrer institutionellen Besonderheiten die wesentlichen Kriterien erfüllt, die eine Zuständigkeit der Vergleichenden Regierungslehre rechtfertigen. Im vierten Abschnitt sollen dann Schlüsselkonzepte der Teildisziplin auf die EU angewendet werden. Der Blick richtet sich dort auf die *polity*-Dimension der EU und damit auf jene Aspekte, die am Anfang der Beschäftigung mit politischen Systemen standen, in der Integrationsforschung jedoch nur wenig Berücksichtigung finden. Es wird gefragt, ob es sich bei der EU um eine Demokratie handelt und welchen Charakter das europäische Regierungssystem besitzt. Dabei wird die aktuelle politische Debatte über die institutionelle Struktur der EU einbezogen. Überlegungen zu den Perspektiven des hier vorgestellten Vorgehens und zu den immer fragwürdigeren

Trennlinien zwischen den politikwissenschaftlichen Teildisziplinen runden den Beitrag ab.

2. Die EU als internationale Organisation?

Internationale Organisationen verdanken ihr Entstehen in zweifacher Hinsicht der Existenz von souveränen Staaten – jedenfalls, solange sie dem gouvernementalen Typus entsprechen. Zum einen werden sie erst durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen den Regierungen mehrerer Staaten (sowie einen erfolgreichen Ratifizierungsprozess) ins Leben gerufen. Zum anderen ist ihre Gründung eine Antwort auf die Schwierigkeiten der beteiligten Staaten, politische Ziele mit eigenen Ressourcen zu erreichen. Internationale Organisationen verfügen zwar über eigene Organe und können gegenüber der Umwelt als eigenständiger Akteur auftreten. Dabei besitzen sie aber alles andere als Handlungsfreiheit, sondern können lediglich in dem Rahmen handeln, den die Mitgliedstaaten – häufig bereits im Gründungsvertrag – vorgegeben haben. In allen wichtigen Fragen gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Dem entspricht, dass die Organisation bei der Durchführung von Beschlüssen auf die Mitgliedstaaten angewiesen ist (Meyers 1993: 306-316; Rittberger/Zangl 2003: 23f.).

Schon die EGKS ging über dieses Modell hinaus, weil die Hohe Behörde als Exekutivorgan ein direktes Eingriffsrecht in den Mitgliedstaaten besaß. Dieses Muster, das mit den Römischen Verträgen und den Vertragsreformen der 1980er und 1990er Jahre bestätigt und ausgebaut wurde, ist als „supranational“ klassifiziert worden (Zuleeg 1988). Während herkömmliche internationale Organisationen sich durch eine Schonung mitgliedstaatlicher Souveränität und schwache eigene Kompetenzen auszeichnen, sind supranationale Organisationen durch eigene „Kompetenzstärke“ gekennzeichnet (Andersen/Woyke 1995: VII). Als qualifizierendes Merkmal der Supranationalität gilt der effektive Transfer von souveränen Kompetenzen, der sich in folgenden Faktoren manifestiert: a) die Befugnis, bindende Beschlüsse auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten zu fassen; b) die unmittelbare Geltung dieser Beschlüsse in den Mitgliedstaaten ohne die Notwendigkeit von staatlichen Durchführungsmaßnahmen; c) obligatorische Gerichtsbarkeit sowie d) eigene Finanzquellen, die über Beiträge der Mitgliedstaaten hinausgehen (List 1999: 103). Wenngleich die EG/EU damit von Beginn an eine Sonderstellung einnahm, so gab (und gibt) es doch gute Gründe, sie weiterhin als internationale Organisation zu rubrizieren. Zunächst bestand innerhalb der EG/EU seit jeher ein „Supranationalitäts-Gefälle“, das mit der Schaffung des zweiten und dritten Pfeilers, die jeweils starke intergouvernementale Elemente aufweisen, noch einmal vergrößert worden ist (Varwick 2004).

Insofern müsste – streng genommen – von einer internationalen Organisation mit supranationalen Elementen gesprochen werden. Das Hauptargument lautet jedoch, dass die Mitgliedstaaten und ihre Interessen in der EU von zentraler Bedeutung sind – aller Supranationalität zum Trotz. Denn sie sind es, die die EU als „Herren der Verträge“ auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen gegründet haben. Von diesen Verträgen leiten sich die Kompetenzen der EU ab und nicht aus eigener Verfassungsgewalt (Müller-Graff 2002: 377). Die gegenwärtige Regierungskonferenz zur europäischen Verfassung illustriert die Berechtigung dieses Hinweises eindrucksvoll. Aber auch funktional ist die EU auf die Mitgliedstaaten bezogen, entspringt ihre Gründung doch dem (gemeinsamen) Interesse, durch Kooperation Ziele zu erreichen, die durch unilaterales Handeln nicht oder nur zu nicht akzeptablen Kosten erreichbar sind. Die EU wäre demnach eine Institution des Interdependenzmanagements, die die Mitgliedstaaten geschaffen und fortentwickelt haben, um in einzelnen oder mehreren Feldern gemeinsame Kooperationsgewinne zu realisieren. Das Milieu der Kooperation bleibt das internationale System. Die Bedeutung von Interessen und Macht als Grundkategorien der internationalen Politik sind daher in der EU nicht suspendiert, wenngleich sie in einer ausdifferenzierten institutionellen Ordnung eingeeht sind.

Erklärungsbedürftig bleibt, warum die Mitgliedstaaten im Fall der EU derart weit über das klassische Arrangement der zwischenstaatlichen Kooperation hinausgegangen sind und einer weitgehenden Beschneidung autonomer Kompetenzen zugestimmt haben. Die Antwort der rationalen Kooperationstheorie lautet: weil diese Selbstbeschneidung den *langfristigen* Interessen der Beteiligten dient. Den Gemeinschaftsorganen – vor allem Kommission und Parlament – ist danach lediglich eine von den Interessen der Mitgliedstaaten abgeleitete Akteursqualität zuzumessen, weil sie Aufgaben übernehmen, die die Kooperation und den Interessenausgleich erleichtern (Moravcsik 1993). Auf den empirischen Einwand, dass die Gemeinschaftsorgane in einer Weise handeln können, die der Interessenstruktur der Mitgliedstaaten nicht entspricht, antwortet diese theoretische Perspektive mit dem Hinweis auf das Recht der Vertragsrevision. Denn die Mitgliedstaaten können „jede Entscheidung, die an irgendeiner Stelle innerhalb des politischen Systems fällt, im Wege der Vertragsänderung modifizieren oder aufheben, wenn es ihnen gelingt, Einstimmigkeit darüber zu erzielen“ (Gehring 2002: 224, Hervorhebung i.O.). Es ist also nicht die Mitgliedschaft und auch nicht die Funktion, durch die sich die EU in dieser Lesart von anderen internationalen Organisationen unterscheidet. Die Besonderheit der EU ergibt sich erst, wenn man zwischen der EU als Institution und der EU als institutionellem Rahmen für nachgeordnete Kooperation in zahlreichen politischen Bereichen differenziert wird (Gehring 1994). Politische Entscheidungen beziehen sich innerhalb der EU nicht auf die gesamte Breite der bearbeiteten Politikfelder, sondern i.d.R. nur auf einen Ausschnitt. Widerspricht eine anstehende Ent-

scheidung in einem Politikbereich den Präferenzen eines Mitgliedstaats, ist die Drohung mit dem Rückzug aus dem gesamten Kooperationszusammenhang unglaubwürdig. Dies gilt mindestens, solange der Nutzen aus der Kooperation insgesamt einen möglichen Schaden in einem partikularen Bereich übersteigt.

Fassen wir diese Perspektive zusammen: Die EU ist eine internationale Organisation mit supranationalen Elementen und einer ausdifferenzierten institutionellen Ordnung. Da es sich um ein Projekt für das „Regieren jenseits des Nationalstaats“ handelt, verbleibt sie grundsätzlich in der Logik der internationalen Politik und kann deshalb angemessen mit den Methoden und Ansätzen der Internationalen Beziehungen analysiert werden.

3. Die EU als politisches System ?

Als politisches System gilt dasjenige Teilsystem der Gesellschaft, das für die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen zuständig ist, das also für die Gesellschaft in Streitfragen verbindlich entscheidet (Easton 1957). Nimmt man dieses Verständnis zum Maßstab, dann kann die Frage, ob es sich bei der EU um ein politisches System handelt, ohne weitere Umstände mit „Ja“ beantwortet werden. Durch die Europäische Union werden kollektiv verbindliche Entscheidungen gefällt. Die Rechtsakte der EU (genauer: der EG) haben Vorrang vor dem nationalen Recht und sind wirksam, ohne dass ein nationales Parlament die Akte noch ratifizieren müsste. Seit den Vertragsreformen der 1990er Jahre kann auch kein Zweifel daran bestehen, dass diese kollektive Verbindlichkeit eine relevante Anzahl von Politikfeldern erfasst hat. Um es an zwei Indikatoren zu illustrieren: Der Besitzstand an gültigen Rechtsakten hat sich von 1983 (4.500) bis 2001 (17.000) nahezu vervierfacht (Wessels 2003: 780). Umgekehrt wird der Anteil der deutschen Gesetze, die auf Rechtsakte der EU zurückgehen, auf über 60 Prozent geschätzt, in der Wirtschaftsgesetzgebung werden etwa 80 Prozent der Bestimmungen direkt auf EU-Ebene beschlossen (Hix 1999: 3; S. Schmidt 2002: 156).

Eine zentrale Annahme des systemtheoretisch inspirierten Zweigs der Vergleichenden Regierungslehre liegt darin, dass jedes politische System Strukturen ausbildet, um die Funktionen der Entscheidung (oder auch: Legislative), der Umsetzung der Entscheidungen (oder auch: Exekutive) sowie der Auslegung der Absicht und der Reichweite der Entscheidungen in Zweifelsfällen (oder auch: Judikative) wahrzunehmen (Almond/Powell 1966: Kap. VI). Wenn es sich bei der EU um ein politisches System handelt, müsste es möglich sein, Strukturen zu identifizieren, die diese Basisfunktionen erfüllen. Wie sieht es also mit Exekutive, Legislative und Judikative auf Ebene der EU aus? Sofort sticht ins Auge, dass im

politischen System der EU eine Verschränkung der Strukturen vorherrscht, d.h. die Funktionen werden nicht von jeweils einem Organ wahrgenommen, sondern von mehreren (Hix 1999):

- *Legislative*: Im Mittelpunkt des legislativen Geschehens steht der *Rat*, der je nach Politikfeld einstimmig, mit absoluter oder mit qualifizierter Mehrheit abstimmt. In einer großen Zahl der Politikfelder teilt sich der Rat diese Funktion mit dem *Europäischen Parlament*. In anderen Feldern hat das Parlament lediglich das Recht der Anhörung inne, in immerhin 30 Prozent der Rechtsakte ist es formell gar nicht beteiligt (Wessels 2003: 788). Im Haushaltsverfahren ist die Zustimmung des Parlaments nur für die nicht-obligatorischen Ausgaben (ca. die Hälfte des Haushalts) erforderlich. Bei der Vorbereitung der Entscheidungen spielt die *Kommission* durch ihr Initiativmonopol eine wichtige Rolle.
- *Exekutive*: Im Vordergrund steht die *Kommission*, der die Aufgabe der Durchführung des Vertrags und der sekundären Rechtsakte zukommt. Hinzu kommen der *Rat* und – insbesondere im Rahmen der Implementation – die dort vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten. Durch die so genannten *Komitologie*-Ausschüsse kontrollieren die mitgliedstaatlichen Regierungen überdies die Exekutivbefugnisse der Kommission.
- *Judikative*: Im Blickfeld steht hier vor allem der *Europäische Gerichtshof*, wobei die nationalen Gerichtssysteme hinzugezogen werden müssen, da der Großteil des europäischen Rechts auf nationaler Ebene gesprochen wird.

Das hier grob skizzierte Zusammenspiel der Institutionen besitzt indes nur für die vergemeinschafteten Politikfelder des ersten Pfeilers der EU Gültigkeit. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit besitzen Kommission, Parlament und Gerichtshof nur eingeschränkte Kompetenzen. Die Entscheidungen des zweiten und dritten Pfeilers können nicht als „kollektiv verbindlich“ angesehen werden, weil sie erst durch nationale Umsetzungsakte Bindungskraft erhalten.

Nichtsdestotrotz: Die EU kann als ein politisches System klassifiziert werden, weil in ihr und durch sie kollektiv verbindliche Entscheidungen gefällt werden. Mehr noch: Nach diesem Verständnis hätte die EU schon seit Beginn des Integrationsprozesses als politisches System interpretiert werden können, denn kollektiv verbindliche Entscheidungen hat ja schon die EGKS gefällt, wenn auch nur in dem schmalen Bereich der Marktordnung für Kohle und Stahl. Die auch heute noch lesenswerte Studie von Lindberg/Scheingold (1970: 64) spricht denn auch umstandslos vom „political system of the European Community“ – das zu einer Zeit, als sich Neofunktionalisten und Intergouvernementalisten zwar ihre schärfsten

Gefechte lieferten, sich aber in einem Punkt grundsätzlich einig waren: Integration findet jenseits des Nationalstaats statt und ist daher ein Fall für die Internationalen Beziehungen. Beispielgebend war allerdings auch der Ansatz von Lindberg/Scheingold nicht – im Zeichen der Eurosklerose der 1970er Jahre und der Dominanz der Mitgliedstaaten erwiesen sich die Unterschiede zu nationalen Systemen als zu bildmächtig. Eine Änderung ist erst durch die Aufgaben- und Kompetenzexpansion der 1990er Jahre eingetreten, die offenbar den Weg für den Perspektivenwechsel bereitet hat. Das „politische System der EU“ hat die politikwissenschaftlichen Buchdeckel erreicht. In einem Standardwerk der Vergleichenden Regierungslehre wird die EU ohne größere Umstände neben die politischen Systemen der westeuropäischen Staaten gestellt (Wessels 2003).

Wo also liegt das Problem? Warum wird zur Zurückhaltung bei der Übertragung von Kategorien und Konzepten der Vergleichenden Regierungslehre geraten, „da Übertragungen dem besonderen Charakter der EU nicht gerecht werden“ (S. Schmidt 2002: 161)? Was steckt dahinter, wenn vor einer „naive[n] Ver-Nationalstaatlichung“ der EU durch die Hintertür der politikwissenschaftlichen Systemtheorie“ (Wessels 2003: 780) gewarnt wird? Offenbar gibt es doch ein implizites Kriterium, das die EU nicht erfüllt: Die EU verfügt zwar offensichtlich über ein politisches System, sie ist aber kein Staat (Benz 2001: 277-284). Am deutlichsten wird diese Tatsache daran, dass die EU weder über ein Steuer- noch über ein Gewaltmonopol verfügt – insbesondere letzteres gilt aber implizit als Kennzeichen politischer Systeme. So wird in einem verbreiteten Lehrbuch das politische System definiert als „a set of institutions and agencies concerned with formulating and implementing the collective goals of a society or of groups within it. Governments or states are the policy-making parts of a political system. The decisions of governments are normally backed up by legitimate coercion, and obedience may be compelled“ (Almond et al. 2000: 36, Hervorhebungen WK). Danach wäre das politische System an eine national verfasste Gesellschaft und an Staatlichkeit gekoppelt. Diese Bedingungen wird die EU jedoch auf absehbare Zeit nicht erfüllen. Aus diesem Dilemma gibt es drei prinzipielle Auswege. Eine Möglichkeit wäre, an dem Nexus von politischem System und Staatlichkeit festzuhalten, wobei dann die EU nicht als politisches System etikettiert werden könnte. Zur Einordnung ließe sich dann allenfalls mit Begriffen wie „Staatsähnlichkeit“ oder „Quasistaatlichkeit“ operieren (Hartmann 2001: 16). Problematisch an diesem Verständnis bleibt der Maßstab des modernen westeuropäischen Staates, dem die EU schon deshalb nicht gerecht werden kann, weil sie auf einen Vertrag zwischen Staaten zurückgeht. Im Grunde verweist dieses Vorgehen damit direkt in die Isolation der *sui generis*-Argumentation. Die zweite Möglichkeit besteht darin, den Begriff der Staatlichkeit umzudeuten und das politische System der EU als jenen Teil zu definieren, der für den „neuen“ Staat verbindliche Entscheidungen fällt. In diese Richtung argumentiert etwa Wessels, wenn er die Ansicht

vertritt, in Europa entstehe ein „fusionierter Föderalstaat“, der – nach Territorial-, National-, Verfassungs- und Wohlfahrtsstaat – „als neue Phase in der Entwicklung westeuropäischer Staaten verstanden werden kann“ (Wessels 1992: 40).

Die dritte Möglichkeit, und dieser soll der Vorzug gegeben werden, besteht schließlich darin, sich von der Staatsideologie so weit zu lösen, dass ein politisches System auch ohne staatliche Strukturen gedacht werden kann. Denn andernfalls würde man (a) der – mit guten empirischen Argumente bestreitbaren – staatsrechtlichen Position folgen, dass durch die Ratifikation der europäischen Verträge und die Umsetzungsakte europäischer Vereinbarungen die Souveränität der Mitgliedstaaten im Prinzip nicht angetastet worden ist (Kirchhof 2001: 211). Es muss (b) nicht das Kriterium der Staatlichkeit bemüht werden, um deutliche Unterschiede zwischen den nationalen und dem politischen System der EU zu markieren. Derer gibt es auch so schon genug. Und (c) ist die Frage nach dem politischen System keine „Entweder/Oder“-Debatte. Die Mitgliedstaaten bleiben ja im politischen System der EU stets präsent. Mehr noch: Gerade dieser ebenenübergreifende Charakter ist das Erkennungszeichen der europäischen politischen Ordnung. Ergo: An die EU als politisches System ohne Staatlichkeit können im Grundsatz die gleichen Fragen gestellt werden wie an nationalstaatlich verfasste politische Systeme. Die kaum noch zu übersehende Zahl der Arbeiten, die in den vergangenen Jahren vorgelegt worden sind – zu den einzelnen Institutionen und ihrem Zusammenspiel im *policy-making*, zur Rolle einzelner Akteure in der ebenenübergreifenden Politikgestaltung, zur Interessenvermittlung und zum *lobbying*, zu Verbändebeziehungen, zur öffentlichen Meinung, zu europäischen politischen Parteien, zu Politikfeldern und zur Entwicklung einzelner politischer Projekte sowie (allerdings weniger ausgeprägt) zu den gesellschaftlichen Grundlagen der europäischen Politik –, zeigt das deutlich.

Unter der Leitformel des „Regierens im Mehrebenensystem“ (Grande/Jachtenfuchs 2000; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003) findet damit die *politics*- und die *policy*-Dimension der EU-Politik breite Berücksichtigung. Im Gegensatz dazu fristet die Analyse der *polity* derzeit ein Schattendasein in der Forschung, weil von ihr vielfach kaum mehr als eine Wieder Auflage des Schlagabtausches zwischen Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus – entstehender Bundesstaat versus Zweckverband – erwartet wird (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 18). Doch kann für eine Beschäftigung mit der *polity*-Dimension gerade in vergleichender Perspektive zweierlei ins Feld geführt werden. Zum einen werden durch den Vergleich mit anderen Real- und Idealtypen die Konturen des politischen Systems der EU geschärft und damit das Verständnis der europäischen Politik verbessert. Zum anderen ist es gerade die Ebene der *polity*, die in der öffentlichen Europadiskussion regelmäßig breite Aufmerksamkeit erfährt, gegenwärtig vor allem in der Auseinandersetzung über die institutionelle Ordnung einer europäischen Verfassung. Dieses Interesse ist kein

Zufall, denn gerade die Analyse der *polity*-Ebene eröffnet den Blick auf die Fundamente der europäischen Politik. „Der Kern jedweden politischen ‚Systems‘ (...) liegt in den Ideologien, Institutionen und Techniken, die innerhalb der Staatsgesellschaft zur Anwendung kommen, um politische Macht zu erlangen, politische Macht auszuüben und die Ausübung politischer Macht unter Aufsicht und Kontrolle zu stellen (Loewenstein 1959: 7).“ Um nichts anderes geht es in der europäischen Verfassungsdebatte. Wenngleich die beteiligten Akteure unterschiedlich sind, macht das politische System der EU in dieser Hinsicht keinen grundlegenden Unterschied im Vergleich zu nationalen Systemen.

4. Die EU im Fokus der Vergleichenden Regierungslehre

4.1 Ist die EU eine Demokratie ?

Die wohl grundlegendste Frage, die an ein politisches System gestellt werden kann, ist diejenige nach dem Herrschaftstyp. In der Integrationsforschung wird über diesen Aspekt seit vielen Jahren unter der Überschrift „Demokratiedefizit“ engagiert und mit jeweils guten Argumenten gestritten (statt vieler Abromeit 2002). In der Tat gibt es gute Gründe für die Position, dass das politische System der EU unter einem Defizit an Demokratie leidet. Ausgangspunkt dieser Argumentation ist der erhebliche Kompetenzzuwachs der Europäischen Union in den vergangenen 20 Jahren. Von der EU werden in erheblichem Umfang politische Entscheidungen gefällt, die die Bürger direkt betreffen. Im Gegensatz dazu sind deren Möglichkeiten, als Betroffene auf diese Entscheidungen unmittelbar Einfluss zu nehmen, erheblich stärker eingeschränkt als in nationalen Systemen. Vor allem haben die Bürger nicht die Möglichkeit, auf der Grundlage eines gemeinsamen Willensbildungsprozesses über eine allgemeine Wahl die Regierung der EU direkt oder indirekt zu bestimmen. Sie haben lediglich das Wahlrecht für das Europäische Parlament, das aber trotz des Kompetenzzuwachses nach wie vor im Schatten des Rates steht. Im Falle des Rates bzw. des Europäischen Rates leitet sich die Legitimation aus dem Votum der nationalen Wählerschaft ab. Für die Bestellung der Kommission ist seit Nizza eine Zweidrittel-Mehrheit der Mitgliedstaaten und die Zustimmung des Europäischen Parlaments nötig. Über die prozedurale Ebene hinaus könnte diese Argumentationslinie noch wesentlich weiter ausgeführt werden: Es wäre etwa über das Fehlen eines europäischen *demos*, die mangelhafte Qualität intermediärer Institutionen (transnationale Parteien und Verbände) zu sprechen oder über die Bedeutung von Identität und Solidarität (Graf Kielmannsegg 2003). Verglichen mit den demokratischen nationalen Systemen der Mitgliedstaaten wird man

jedenfalls kaum umhin kommen, der EU ein Defizit an Demokratie zu bescheinigen.

Auf der anderen Seite bedeutet (a) die Formel des „Demokratiedefizits“ schon dem Wortsinne nach nicht, dass die EU der Demokratie völlig entbehrt. Denn immerhin gibt es das direkt gewählte Parlament, es existieren Ansätze von Verantwortlichkeit im Verhältnis Kommission-Parlament, die Regierungen sind gegenüber den nationalen Parlamenten verantwortlich, und es handelt es sich bei der EU um ein vergleichsweise offenes System, das für die gesellschaftlichen Interessen relativ freien Zugang eröffnet. Zudem sollte (b) systematisch nach dem Maßstab gefragt werden, der der Einstufung der EU als demokratisch defizitär zugrunde liegt. Denn bei genauerem Hinsehen sind es entwickelte nationale Systeme, häufiger noch idealtypisch formulierte Konstruktionen der Demokratietheorie, die den Maßstab der Analyse bilden (Moravcsik 2002: 605). Eine politische Ordnung, die von Staaten getragen wird und in der derart viele verschiedene Sprachen, politische Kulturen, Interessen und Erfahrungen aufeinander treffen, erfordert offensichtlich eigene institutionelle Lösungen. Peters (2001: 639-651) hat (c) überdies darauf hingewiesen, dass zu einem angemessenen Vergleich auch die Reflektion der Mängelercheinungen der nationalen Systeme gehören: die wachsende Exekutivdominanz, der Bedeutungsverlust der Parlamente und die zunehmende Bedeutung demokratisch allenfalls schwach legitimierter Expertengremien, denen ein starker *de-facto*-Einfluss auf die Gesetzgebung eingeräumt wird. Hinzu kommen die Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit durch Globalisierung und Internationalisierung einerseits und die wachsende Diffusion politischer Verantwortlichkeit durch die Verflechtung der Exekutiven in internationalen Organisationen, Gremien und Foren andererseits. Von daher sollte das (häufig mit Weichzeichner bearbeitete) Modell des westlichen Nationalstaats nicht von vornherein die Antworten der Demokratiedebatte diktieren. Diese können dann für die EU nur negativ ausfallen. Zu wenig Berücksichtigung findet schließlich (d) der schlichte Hinweis, dass die EU in Sachen Demokratie im Vergleich zu anderen Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats unschlagbar gut abschneidet. Keine andere internationale Institution verfügt über ein ähnliches Maß an demokratischer Legitimation. Trotz der unbestreitbaren Probleme kann daher für das Folgende davon ausgegangen werden, dass die EU über ein politisches System verfügt, das hinsichtlich seiner demokratischen Legitimation zwar des Ausbaus bedürftig, aber auch ausbaufähig ist. Es spricht insoweit wenig dafür, die EU als im Grundsatz undemokratisch anzusehen.

4.2 Was für eine Form der Demokratie ist die EU ?

Keiner näheren Begründung bedarf (a) die Ausgangsbeobachtung, dass die EU eine Form der Demokratie jenseits des Nationalstaats und kein System nach westlich-nationalstaatlichem Muster ist. Zentrales Kennzeichen des politischen Systems der EU ist (b) überdies, dass es mehrere Ebenen umfasst. Es beschränkt sich nicht auf die europäische Ebene. Rat, Parlament, Kommission und Gerichtshof einschließlich der dazugehörigen Kanäle der Interessenvermittlung funktionieren nicht isoliert von den nationalen (sowie regionalen und lokalen) Ebenen. Die Zuständigkeiten und Befugnisse sind nur in den seltensten Fällen ausschließlich auf Ebene der EU angesiedelt, sondern verflochten, ohne dass eine ausgeprägte Hierarchie vorhanden wäre. Sowohl bei der politischen Entscheidung und der Rechtsprechung als auch insbesondere bei der Umsetzung von Entscheidungen ist vielmehr von einem übergreifenden politischen System mit mehreren Ebenen auszugehen. Indes: Die ausführliche Debatte über das „Mehrebenensystem“ und den neuen EU-Governance-Modus ist bislang primär eine Debatte über das Zusammenspiel der Ebenen geblieben. Konsequenterweise müssten die politischen Systeme der Mitgliedstaaten als Teilsysteme in einem zwar nicht hierarchischen, gleichwohl umfassenderen Mehrebenensystem konzeptualisiert werden – mit allen Konsequenzen, die das für das bisherige Denken über Politikentwicklung in politischen Systemen hätte.

Das politische System der EU ist (c) ein Konkordanz- bzw. Konsenssystem (Lijphart 1999: 42-47) und keine Mehrheitsdemokratie, die auf der Grundlage der Konkurrenz verschiedener politischer Lager jeweils der Mehrheit die Chance gäbe, das öffentliche Leben zu gestalten. Dafür fehlen auch die gesellschaftlichen Grundlagen: Ein Mehrheitssystem würde voraussetzen, dass die in einer Sachfrage Unterlegenen jeweils akzeptieren würden, in der Minderheit zu sein und die entsprechende Entscheidung auch umsetzen würden. Das ist aber nur in engen Grenzen der Fall. Es ist deshalb kein Zufall, dass die wesentlichen Merkmale des Konkordanztyps in der EU beobachtet werden können (M. Schmidt 2000: 41-43):

- Machtteilung mit gesicherter Repräsentation der wichtigen Segmente der Gesellschaft: An den Entscheidungen sind alle Segmente – hier: Mitgliedstaaten – beteiligt.
- Autonomie für die einzelnen Segmente: Nach dem Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ besteht eine Kompetenz nur dort, wo dies explizit vereinbart worden ist. Aber auch in den vergemeinschafteten Feldern verfügen die Mitgliedstaaten über große Autonomie.
- Proportionalität bei der Repräsentation: Im Wesentlichen ist eine politische Repräsentativität gegeben, wobei die kleineren Elemente (deutlich) überrepräsentiert sind.

- Gesicherte Vetorechte für die Mitglieder des Systems: In der EU sind Vetorechte besonders stark ausgeprägt, weil Einstimmigkeit und hohe Zustimmungshürden dominieren.

4.3 Welchen Regierungssystem-Typ hat die EU ?

Die Analyse der Beziehungen und der Machtverteilung zwischen den Institutionen ist die klassische Aufgabe der Staatsformen- und Regierungsformenlehre (Croissant 2002). Findet hier die Übertragbarkeit von typologischen Konzepten der Vergleichenden Regierungslehre eine Grenze, weil die Funktionen ja, wie gesehen, über mehrere Institutionen verschränkt wahrgenommen werden? Oder können die Grundtypen des Parlamentarismus und Präzidentialismus, die aus der Beschäftigung mit nationalen Systemen hervorgegangen und verfeinert worden sind (Steffani 1979; Lijphart 1994), auch mit Gewinn auf das politische System der EU angewendet werden? Im Folgenden wird gezeigt, dass die Tragfähigkeit der Standardmodelle in ihrer Anwendung auf die EU nicht so gering ist wie gemeinhin veranschlagt. Allerdings bedürfen sie einer Modifikation, um den besonderen Charakter der EU als nicht-staatliches politisches System abzubilden.

Kennzeichnendes Merkmal parlamentarischer Systeme ist die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments. Das Parlament besitzt in der Regel ein Monopol in der Gesetzgebung. Die Regierung stützt ihr Amt und ihr Handeln typischerweise auf eine parlamentarische Mehrheit, der die parlamentarische Opposition gegenüber steht. Das Europäische Parlament hat hingegen auf die Bestellung der Exekutive keinen entscheidenden Einfluss. Gegenüber der Kommission verfügt das Parlament bislang lediglich über eine „negative“ Macht, da es die Bestellung des Präsidenten und des Kollegiums nur verhindern kann, weil das Vorschlagsrecht bei den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten liegt. Doch ist dieses Kriterium nicht das einzige, an dem sich die Unterschiede der EU zum parlamentarischen Modell festmachen lassen. So nimmt das Parlament eine eigenständige Stellung im legislativen Prozess der EU wahr, weil es nicht der Logik der Unterstützung einer Regierung unterliegt. Des Weiteren sind aufgrund der Heterogenität des Parlaments und wegen der institutionellen Spielregeln der EU-Gesetzgebung konsensorientierte Verfahren dominant. Aufgrund des Initiativmonopols der Kommission hat das Parlament keine initiierende Funktion bei der Gesetzgebung, wenngleich es das Recht hat, Vorschläge an die Kommission zu richten. Im Kern hat das Europäische Parlament mithin eine kontrollierende Funktion, ohne dass die EU-Exekutive von einer parlamentarischen Mehrheit abhängig wäre (Dann 2003). Denn der Kommission kann zwar durch ein Parlamentsvotum das Misstrauen ausgesprochen werden, doch

folgt dieses Recht bislang nicht dem parlamentarischen Prinzip des Misstrauens aus politischen Gründen (Decker 2002a: 19).

Wenn also nur bescheidene Schnittmengen zum Typus des Parlamentarismus bestehen, kann das politische System der EU im Gegenzug als eine Form präsidentieller Demokratie gekennzeichnet werden? Ein präsidentielles System basiert auf einer relativ strikten Trennung zwischen Parlament und Regierung. Der Präsident gehört nicht dem Parlament an, sondern wird vom Volk legitimiert. Dem entsprechend ist er auch nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig. Diese Trennung der Legitimationsgrundlagen ist in der EU zwar gegeben. Die Kommission kommt jedoch nicht durch eine Direktwahl ins Amt, sondern durch das gesonderte Verfahren zwischen Europäischem Rat und Parlament. Das Europäische Parlament besitzt lediglich das Recht, den Kommissionspräsidenten und sein Kollegium abzulehnen, bei der Bestellung haben jedoch die Staats- und Regierungschefs das erste und entscheidende Wort. Strukturelle Ähnlichkeit zum präsidentiellen System weist das EU-Gefüge auf, weil die Kommission ihre Amtsführung nicht auf eine parlamentarische Mehrheit stützen muss. Im Unterschied zum präsidentiellen System hat das Parlament jedoch die Möglichkeit, die Kommission durch ein Misstrauensvotum zu stürzen.

Halten wir fest: Die EU besitzt weder eine direkt gewählte präsidentielle noch eine parlamentarisch gewählte Exekutive. Insofern kann das Regierungssystem der EU als eine „Gemengelage zwischen dem parlamentarischen und dem präsidentiellen System“ (Decker 2002b: 623) charakterisiert werden, weil es keinem der Grundtypen der Vergleichenden Regierungslehre vollständig entspricht. Angesichts dessen sind Vorschläge vorgelegt worden, aus dieser Gemengelage eine verfeinerte Typologie zu entwerfen. So hat etwa Maignette (2001: 293) „a new style of parliamentary politics“ in der EU ausgemacht. Das formale parlamentarische Gehäuse der EU werde in der Praxis entlang intergouvernementaler und technokratischer Linien interpretiert und gebe deshalb Raum für eine neue parlamentarische Praxis. Peters (2001: 754) diagnostiziert hingegen den Trend zu einer „teilparlamentarisierten Verhandlungsdemokratie“ der EU, die durch eine Abkehr vom Parlamentarismusideal und den Bedeutungsgewinn außerparlamentarischer Verhandlungssysteme gekennzeichnet sei. Auf europäischer Ebene setze sich nur fort, was in den Mitgliedstaaten als „Niedergang der Parlamente“ bereits seit mehreren Jahren diskutiert werde. Decker (2002a,b) hat schließlich darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Struktur des Institutionengefüges erhebliche Ähnlichkeiten mit dem semipräsidentiellen Systemtyp aufweist. Dieser Typus beschreibt Regierungssysteme, in denen die Exekutive zwischen dem Präsidenten und dem Regierungschef geteilt ist. Letzterer ist sowohl vom Vertrauen einer parlamentarischen Mehrheit als auch vom Präsidenten abhängig (Steffani 1995; Roper 2002). In der Tat lässt sich die Machtverteilung des EU-Regierungssystems entlang der Linien des semipräsidentiel-

len Modells interpretieren: Auf der einen Seite steht der Europäische Rat (bzw. die Ratspräsidentschaft), der den einen Teil der Exekutive und die entscheidende Instanz bei der Bestellung des Kommissionspräsidenten darstellt. Dieser bedarf ebenso wie das Kommissionskollegium eines parlamentarischen Zustimmungsvotums. Das Parlament wiederum hat das Recht, die Kommission durch ein Misstrauensvotum zu stürzen. Aber selbstverständlich weist die EU-Institutionenordnung wiederum beträchtliche Unterschiede zum semipräsidentiellen Typ auf, am gravierendsten wohl darin, dass der Europäische Rat ein Kollektivorgan ist, das überdies nicht direkt vom Volk legitimiert wird.

5. Bilanz und Perspektiven

Trotz der offensichtlichen Abweichungen, die das Regierungssystem der EU von den Idealtypen der Vergleichenden Regierungslehre aufweist, handelt es sich bei dem oben gewählten Vorgehen keineswegs um akademisches Gaspelenspiel. Im Gegenteil: Die Debatte um die institutionelle Reform der EU, wie sie im Europäischen Konvent und der Regierungskonferenz geführt wird, lässt sich entlang dieser Linien mindestens ebenso fruchtbar analysieren wie anhand der klassischen Unterscheidung zwischen intergouvernementalen und supranationalen Modellen. Der Streit um das vielzitierte „institutionelle Gleichgewicht“ ist letztlich ein Streit um die Verteilung von Macht und Einfluss in der europäischen Politik. Wenngleich die gegenwärtige Struktur keinem Typ in Reinform entspricht, so kann doch diskutiert werden, in welche Richtung die Reise geht, wer aus welchen Gründen für welche Lösung eintritt und welche Konsequenzen mit dem gewählten institutionellen Design verbunden wären (Loth 2002).

Konkret: Ein parlamentarisches System, das lediglich eine Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger in einem Ein-Kammer-Parlament kennen würde, wäre für die EU nicht angemessen. Eine Parlamentarisierungs-Strategie käme daher an einem Zwei-Kammer-Parlament nicht vorbei, wobei das Parlament als Bürgerkammer gleichberechtigt mit dem Rat als Staatenkammer agieren würde. Eine europäische Exekutive wäre vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Offensichtlich würde dieses Modell keine Mehrheitsdemokratie sein können. Aufgrund der gesellschaftlichen Voraussetzungen wären sowohl in der Gesetzgebung als auch bei der Bestellung und Abberufung der Exekutive hohe qualifizierte Mehrheiten erforderlich. Obwohl beispielsweise die Position Joschka Fischers im Vorfeld der Verfassungsdebatte des Konvents deutlich in die Richtung einer Parlamentarisierung zeigte, gibt es für dieses Modell kaum Aussicht auf Realisierung, weil sie einen radikalen Machtverlust der mitgliedstaatlichen Regierungen mit sich bringen würde. So ließ sich

im Europäischen Konvent nicht einmal die Umkehrung des Investiturverfahrens der Kommission durchsetzen. Nach dem Verfassungsentwurf des Konvents wird das Parlament weiterhin nur dem Vorschlag des Europäischen Rates zustimmen dürfen, wenngleich dieser die Stärke der politischen Lager im Parlament berücksichtigen soll. Bei der Gesetzgebung bleibt das Parlament trotz vorgesehenen Kompetenzgewinns von der Gleichberechtigung entfernt – wenn auch weniger weit als zuvor. Auf der anderen Seite: Die Strategie der Präsidentialisierung findet in der politikwissenschaftlichen Debatte einigen Rückhalt (Decker 2002a, b; Hix 2002). Die Direktwahl des Kommissionspräsidenten hätte in der Tat mehrere Vorteile, weil sie eine Antwort auf die zerklüftete Struktur der EU und das nur rudimentär ausgebildete transnationale Parteiensystem bietet. Der primär kontrollierende Charakter des Europäischen Parlaments könnte beibehalten werden, weil der EU-Präsident sich nicht einer Mehrheit im Parlament versichern müsste. Allerdings findet dieser Weg in der politischen Arena kaum Fürsprecher. Die Vorschläge der britischen und spanischen Regierung für eine starke Exekutive mit einem festen Präsidenten der EU zielen im Kern auf eine Schwächung der Kommission und die Absicherung des Einflusses der Regierungen. Sie bewegen sich daher weniger auf der Linie eines präsidentiellen Systems als vielmehr auf dem Pfad zurück in ein zwischenstaatliches Verhandlungssystem.

Angesichts der Vielstimmigkeit der Debatte und der widerstreitenden Interessen der Beteiligten ist nicht verwunderlich, dass die Vorschläge des Europäischen Konvents zur institutionellen Ordnung weder einem parlamentarischen noch einem präsidentiellen Muster folgen (Giering 2003). Die rotierende Präsidentschaft des Europäischen Rates soll zugunsten eines ständigen Präsidenten abgeschafft werden. Dieser soll von den Staats- und Regierungschefs gewählt werden und die Aufgabe haben, die Sitzungen der Staats- und Regierungschefs zu leiten und die Vertretung der EU nach außen zu gewährleisten. Ein neues Amt wird mit dem Außenminister geschaffen, der sowohl dem Außenministerrat vorsitzen als auch der Kommission angehören soll. Die Zahl der Kommissare soll verringert und der Kommissionspräsident gestärkt werden, weil er künftig die interne Arbeitsteilung der Kommission festlegen können soll. Auch soll er einzelne Kommissare zum Rücktritt auffordern können. Nimmt man die Vorschläge zusammen, dann schreiben sie in der Tendenz die duale Exekutive und damit jene Kontur fort, die an semipräsidentielle Systeme erinnert.

Allerdings: die Grenzen der Übertragbarkeit der Standardmodelle der Vergleichenden Regierungslehre bleiben erhalten. Sie sind im Wesentlichen auf den Charakter der EU als eines politischen Systems ohne Staatlichkeit zurückzuführen. Denn es ist die zentrale Rolle der mitgliedstaatlichen Regierungen, die als wichtige, in manchen Bereichen auch dominante Akteure das *policy-making* der EU prägen, gegenüber der die klassische Typologie der Vergleichenden Regierungslehre – zwangsläufig – blind

bleibt. Doch bedeutet das eben nicht, dass sie deshalb nicht fruchtbar gemacht werden könnte. Sie bedarf allerdings einer Ergänzung. Denn auf der einen Seite ist die EU ein nicht-staatliches politisches System, dessen zentrale Entscheidungsstrukturen an den Semipräsidentialismus erinnern. Auf der anderen Seite fußt das System jedoch auf Entscheidungen von Mitgliedstaaten, und die mitgliedstaatlichen Regierungen spielen eine zentrale Rolle. Es wäre daher zu diskutieren, ob das Regierungssystem der EU nicht treffend mit dem Typ des *intergouvernementalen Semipräsidentialismus* beschrieben werden kann. Eine solche Klassifizierung hat den Vorteil, dass sie auf die strukturelle Ähnlichkeit der EU mit nationalen Systemen verweist, jedoch zugleich den intergouvernementalen Charakter abbildet, der die europäische Politik zu guten Teilen prägt und von dem aus sich die Logik der institutionellen Ordnung erschließt.

Doch sollte der Blick nicht ausschließlich von den nationalen Systemen zur EU gehen. Ebenso viel versprechend ist es, wenn er von der EU auf andere Formen internationaler Kooperation und Integration gerichtet wird. Die signifikante Zunahme internationaler Organisationen, Regime, Absprachen und Konventionen zeigt, dass „Regieren“ schon lange nicht mehr im nationalen Gehäuse stattfindet. Zwar sind Zweifel erlaubt, ob jede institutionelle Struktur einer internationalen Organisation als politisches System bezeichnet werden kann (so Rittberger/Zangl 89-114). Zuvor müsste diskutiert werden, ob die politischen Entscheidungen, die in diesen Kontexten getroffen werden, als kollektiv verbindlich gelten können. Was die Einordnung der betreffenden *politiques* angeht, so wird man sicher zu differenzierten Antworten kommen. Dennoch: Dass *governance without government* stattfindet, gehört mittlerweile zum Allgemeingut der politikwissenschaftlichen Debatte. Ebenso regelmäßig wird notiert, dass das Modell des Nationalstaats analytisch trotzdem nach wie vor dominant ist und die Fragestellungen und Analysemuster in den nationalstaatlichen Bahnen verbleiben. Wenn man den Mehrebenencharakter des Regierens (jedenfalls in der OECD-Welt) ernst nimmt, dann ist es höchste Zeit, die Trennung zwischen Internationalen Beziehungen und Vergleichender Regierungslehre wenn schon nicht beiseite zu schieben, so doch zu relativieren. Die „Lehre vom Regieren jenseits des Nationalstaats“ kann an den Einsichten der Integrationsforschung ansetzen, sie sollte aber deutlich über den EU-Rahmen hinausgehen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham 1966: Comparative Politics. A developmental approach, Boston.
- Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham/Strom, Kaare/Dalton, Russel J. 2000: Comparative Politics Today. A World View, New York u.a..

- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) 1995: Handwörterbuch Internationale Organisationen, Opladen.
- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München, Wien.
- von Beyme, Klaus 1955: Le système parlementaire britannique: un exemple pour une constitution européenne, in: *Les Problèmes de l'Europe* 27, S. 13-24.
- Croissant, Aurel 2002: Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 131-155.
- Dann, Philipp 2003: Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus, in: *Der Staat* (3), S. 355-385.
- Decker, Frank 2002b: Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess. Eine Antwort auf Katharina Holzinger und Christoph Knill, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (2), S. 611-635.
- Decker, Frank 2002a: Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (51-52), S. 16-23.
- Easton, David 1957: An Approach to the Study of Political Systems, in: *World Politics* (3), S. 383-400.
- Etzioni, Amitai 1962: A Paradigm for the Study of Political Unification, in: *World Politics* (1), S. 44-74.
- Gehring, Thomas 1994: Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (2), S. 211-242.
- Gehring, Thomas 2002: Die EU als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht, Baden-Baden.
- Giering, Claus 2003: Der EU-Reformkonvent - Analyse und Dokumentation, CD-ROM, Gütersloh.
- Graf Kielmannsegg, Peter 2003: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen, S. 49-84.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) 2000: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Hartmann, Jürgen 2001: Das politische System der EU, Frankfurt/M.
- Hix, Simon 1999: *The Political System of the European Union*, New York.
- Hix, Simon 2002: Why the EU Should Have a Single President, and How She Should be Elected. Paper for the Working Group on Democracy in the EU for the UK Cabinet Office.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2003: Regieren und Institutionenbildung. In: Dies. (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, S. 11-46.
- Kaltefleiter, Werner 1964: Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen. Über die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und exekutiver Funktion, Frankfurt/M., Bonn.
- Kirchhof, Paul 2001: Der Verfassungsstaat und seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: Classen, Claus Dieter (Hrsg.): „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“ *Liber amicorum Thomas Oppermann*, Berlin, S. 201-218.
- Lijphart, Arend (Ed.) 1994: *Parliamentary versus presidential government*, Oxford u.a.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, London.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. 1970: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs.
- List, Martin 1999: *Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration*, Opladen.
- Loewenstein, Karl 1959: *Verfassungslehre*, Tübingen.

- Loth, Wilfried 2002: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn.
- Magnette, Paul 2001: Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context, in: *European Law Journal* (3), S. 292-310.
- Meyers, Reinhard 1993: Grundbegriffe, Strukturen und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Grundwissen Politik*, Bonn, S. 229-333.
- Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* (4), S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew 2002: In Defence of the ‚Democratic Deficit‘: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* (4), S. 603-624.
- Müller-Graff, Peter-Christian 2002: Die Kompetenzen in der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa-Handbuch*, Bonn, S. 374-392.
- Nye, Joseph S. 1968: Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, in: *International Organization* (4), S. 855-880.
- Peters, Anne 2001: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin.
- Pfetsch, Frank R. 1997: *Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse*, München.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003: *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte. Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse*, Opladen.
- Roper, Steven D. 2002: Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, in: *Comparative Politics* (3), S. 253-272.
- Schierwater, Hans-Viktor 1961: *Parlament und Hohe Behörde der Montanunion*, Heidelberg.
- Schmidt, Manfred G. 2000: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, S. 33-58.
- Schmidt, Sigmar 2002: Die Europäische Union in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden, S. 156-180.
- Sperling, Dietrich 1961: *Der parlamentarische Charakter europäischer Versammlungen. Studie zur Entwicklung eines europäischen Parlamentarismus*, Leiden.
- Steffani, Winfried 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen.
- Steffani, Winfried 1995: Semi-Präsidentialismus – ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4), S. 621-641.
- Tömmel, Ingeborg 2003: *Das politische System der EU*, München, Wien.
- Varwick, Johannes 2004: Die Europäische Union – Politisches System und Außenbeziehungen, in: Knapp, Manfred/Krell, Gert (Hrsg.): *Internationale Politik*, München, Wien, S. 201-249.
- Wessels, Wolfgang 1992: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas*, Opladen, S. 36-61.
- Wessels, Wolfgang 2003: Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, S. 779-817.
- Woyke, Wichard 1989: *Die Europäische Gemeinschaft. Entwicklung und Stand. Ein Grundriss*, Opladen.
- Woyke, Wichard 1998: *Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft*, München, Wien.

Zuleeg, Manfred 1988: Wandlungen des Begriffs der Supranationalität, in: Integration (3), S. 103-111.