

Regierungssystem *sui generis*? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht

von Wilhelm Knelangen

Nachdem in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung traditionell die Perspektive der Internationalen Beziehungen dominierte, hat sich der analytische Fokus in den vergangenen Jahren in Richtung der Vergleichenden Regierungslehre verschoben. Die klassische Frage nach der typologischen Einordnung der institutionellen Ordnung der EU findet jedoch kaum Interesse, weil die Unterschiede zu national verfassten Regierungssystemen als zu erheblich gelten. Ein Vergleich des EU-Regierungssystems mit parlamentarischen, präsidentiellen und semi-präsidentiellen Systemtypen offenbart strukturelle Ähnlichkeiten, aber auch deutliche Abweichungen, die im Wesentlichen auf den nicht-staatlichen Charakter der EU zurückzuführen sind. Es wird argumentiert, dass mit dem „intergouvernementalen Semi-Präsidentialismus“ eine typologische Alternative zur Verfügung steht, die auf die starke Verwandtschaft mit semi-präsidentiellen Systemen verweist und zugleich die intergouvernementale Seite der EU reflektiert.

Whereas International Relations has traditionally been the dominant point of departure for research on European integration, the analytical focus has recently shifted to Comparative Politics. Nevertheless, the classical question of how to classify the institutional order of the EU receives little attention. The differences to national governmental systems are considered as being too extensive. A closer comparison of the EU's governmental system with parliamentary, presidential and semi-presidential system types, however, reveals structural similarities as well as substantial deviations that mainly stem from the non-state character of the Union. It is argued here that "intergovernmental semi-presidentialism" may serve as a typological alternative, as it refers to the strong similarities to "traditional" semi-presidentialism as well as reflecting the intergovernmental elements of the EU.

I. Die Schwierigkeit einer typologischen Einordnung der EU

Es gehört zu den Besonderheiten der europäischen Integration, dass die Breite der gemeinschaftlich bearbeiteten Politikfelder ebenso wie die Intensität der Politikgestaltung in einem Zeitraum von nunmehr über 50 Jahren dynamisch gewachsen sind, ohne dass zwischen den Beteiligten Konsens über die Zielperspektive des Prozesses herrschen würde. Mehr noch: Dass die mitgliedstaatlichen Regierungen sich in der praktischen Politik nicht jeweils auf ein verbindliches Leitbild für die

Finalität des Europäisierungsprozesses einigen mussten, kann als Erfolgsgeheimnis der Integration gelten. Denn nach dem Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ blieb sichergestellt, dass die Gemeinschaft (bzw. die Union) ausschließlich in jenem vertraglichen Rahmen handeln darf, dem alle Mitgliedstaaten zugestimmt haben. Dass die integrationspolitischen Grundsatzpositionen der Mitgliedstaaten unterhalb dieser Geschäftsgrundlage weit auseinander liegen, konnte in der Geschichte des Einigungsprozesses immer wieder an zwei Punkten beobachtet werden. Zum einen war stets umstritten, welche Politikfelder mit welcher Eingriffstiefe auf europäischer Ebene bearbeitet werden sollen. Zum anderen war es die Frage der angemessenen institutionellen Struktur der EG/EU, an der sich seit den Anfängen der Integration eine grundsätzliche Kontroverse entzündete. Ob es die Grundentscheidungen von Montanunion und Wirtschaftsgemeinschaft, die Vertragsreformen von Luxemburg, Maastricht, Amsterdam und Nizza oder die Beratungen des Europäischen Konvents waren – die Ordnung und die Kompetenzausstattung der Institutionen standen jeweils im Zentrum der politischen Auseinandersetzung. Auch wenn der Streit um Stimmengewichtung und Entscheidungsverfahren im Dezember 2003 beinahe zu einem Scheitern der Verfassung geführt hätte, ließen es die Mitgliedstaaten aber auch im Fall der jüngsten Regierungskonferenz letztlich nicht zum Schwur kommen. Die im Oktober 2004 beschlossenen Regelungen der Europäischen Verfassung zur Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben der Organe haben wiederum den Charakter eines „institutionellen Experiments“¹, das nicht abgeschlossen ist. Im Gegenteil: Weil die unterschiedlichen Grundsatzpositionen einen institutionellen Kompromiss erfordern, der nicht alle Beteiligten zufrieden stellt, trägt auch dieses Verhandlungsergebnis den Keim der nächsten Reformdebatte bereits in sich.² Bezieht man darüber hinaus die Unwägbarkeiten des Ratifikationsprozesses und die erwartbaren Konsequenzen künftiger Erweiterungen in die Überlegungen ein, spricht vieles dafür, dass „institutionelle Unbeständigkeit ein Wesensmerkmal des europäischen Integrationsmodells“ bleiben wird.³ In der Terminologie der Transformationsforschung kann im Ergebnis – mindestens seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre – für die EG/EU ein „kontinuierlicher Systemwandel“ diagnostiziert wer-

1 So schon *Dahrendorf, R.*: Plädoyer für die Europäische Union, München, 1973, 211.

2 Bei den Vertragsreformen der 1990er Jahre war die – in der Regel sogar mit einem verbindlichen Datum versehene – Wiederaufnahme der Vertragsverhandlungen sogar Bestandteil des Kompromisses. Siehe die entsprechenden Bestimmungen in Art. M Abs. 2 des Maastrichter EU-Vertrags, in Abs. 2 des „Protokolls über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ des Amsterdamer EU-Vertrags sowie in der „Erklärung zur Zukunft der Union“ des EU-Vertrags von Nizza.

3 *Wallace, H.*: Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, 2003, 255–285, hier 257.

den. Denn grundlegende Funktionsweisen und Strukturen des institutionellen Gefüges der EG/EU befinden sich in einem Prozess evolutiver Veränderung, wobei das Ergebnis dieses Wandels offen bleibt.⁴

Der „kontinuierliche Systemwandel“ hat das Problem der typologischen Einordnung der EU verschärft, mit dem die sozialwissenschaftliche Integrationsforschung seit jeher konfrontiert ist. Denn schon die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) lag quer zu den konventionellen Modellen politischer Ordnung, sie war kompetenzstärker als eine herkömmliche internationale Organisation, aber trotz der – freilich auf die Marktordnung im Montanbereich beschränkten – Befugnis, allgemein verbindliche Entscheidungen zu fällen, war sie kein Staat. An der Tatsache, dass es keinen Konsens über die Frage gibt, um was es sich bei der EU „eigentlich“ handelt, hat sich bis heute nichts geändert. Vielmehr unterlagen die typologischen Konzepte einer wechselhaften Konjunktur, die unterschiedlichen theoretischen Zugängen, vor allem aber der empirischen Entwicklung der europäischen Politik geschuldet war.⁵ In den 1950er und 60er Jahren waren es mit dem Neofunktionalismus und dem Intergouvernementalismus vor allem Ansätze der Internationalen Beziehungen, die die dominanten Analyseraster formulierten. Weitgehend unbeeindruckt von dieser Debatte entstanden andererseits schon früh Arbeiten, die die Gemeinschaften aus der Perspektive der Vergleichenden Verfassungs- und Regierungslehre analysiert haben.⁶ Der in diesen Studien angelegte Vergleichsmaßstab der parlamentarischen Regierungsform verlor allerdings in dem Maße an analytischer Relevanz, in dem sich die gravierenden Unterschiede zu nationalen Systemen als überaus stabil erwiesen und die Mitgliedstaaten ihre Dominanz in den Gemeinschaften behaupten konnten. In der Konsequenz blieb die Perspektive der Internationalen Beziehungen bis in die 1990er Jahre vorherrschend. Die begrifflich-konzeptionellen Schwierigkeiten aber wurden nicht gelöst. Als ein „Ausweg“ bot sich an, die EG/EU als eine besondere, weil supranationale Form einer internationalen Organisation zu klassifizieren. Ebenfalls weite Verbreitung fand die Einschätzung, die EG/EU sei eine Organisation, ein System oder auch ein Gebilde *sui generis*, das im Grunde gar nicht sinnvoll in gängige Ordnungsschemata verortet werden könne.⁷

4 Merkel, W.: Systemtransformation, Opladen, 1999, 74.

5 Vgl. dazu im Überblick Giering, C.: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat, Bonn, 1997.

6 Vgl. etwa Schierwater, H.-V.: Parlament und Hohe Behörde der Montanunion, Heidelberg, 1961; Sperling, D.: Der parlamentarische Charakter europäischer Versammlungen, Leiden, 1961; Kaltefleiter, W.: Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen, Frankfurt/Bonn, 1964.

7 Das *sui generis*-Argument ist schon fast sprichwörtlich, siehe aus der Politikwissenschaft nur Pfetsch, F.R.: Europäische Union, München, 1997, 112; Woyke, W.: Europäische Union, Wien, 1998, 113.

In den vergangenen Jahren ist der analytische Fokus wieder in Richtung der Vergleichenden Regierungslehre gerückt.⁸ Weil, so die Annahme, die EU kollektiv verbindliche Entscheidungen zur bewussten Gestaltung gesellschaftlicher Zustände fällt, könne sie im Grundsatz mit den gleichen Forschungsansätzen untersucht werden wie nationalstaatlich verfasste politische Systeme.⁹ Die kaum noch überschaubare Zahl der Arbeiten zu den einzelnen Institutionen und ihrem Zusammenspiel im politischen Prozess¹⁰, zu einzelnen Akteuren in der ebenenübergreifenden Politikgestaltung¹¹, zur Rolle von Interessengruppen und Verbänden¹², zu öffentlicher Meinung, Wahlen und Parteien¹³, zu Politikfeldern und zur Entwicklung einzelner politischer Projekte¹⁴ sowie (allerdings weniger ausgeprägt) zu den gesellschaftlichen Grundlagen der europäischen Politik¹⁵ zeigt, dass sich die programmatische Aussage der strukturellen Vergleichbarkeit von EU und nationalen Regierungssystemen in der politikwissenschaftlichen Europaforschung in großer Breite niedergeschlagen hat. In der Tat geht es in der sozialwissenschaftlichen Integrationsforschung immer weniger um die Frage, warum und aufgrund welcher Logik von Nationalstaaten Integrationsprozesse eingeleitet und fortge-

- 8 Vgl. *Schmidt, S.*: Die Europäische Union in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth, H.-J. (Hg.): Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden, 2002, 156–180. Am sichtbarsten ist diese Entwicklung durch die zahlreichen Studien und Darstellungen, die schon durch ihren Titel ankündigen, die EU als politisches System zu analysieren, so *Hix, S.*: The Political System of the European Union, 2. Aufl., London, 2005; *Hartmann, J.*: Das politische System der EU, Frankfurt/M., 2001; *Tömmel, I.*: Das politische System der EU, München/Wien, 2003; *Wessels, W.*: Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, W. (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen, 2003, 779–817.
- 9 Programmatisch dazu der Beitrag von *Hix, S.*: The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: West European Politics, 17/1 (1994), 1–30.
- 10 Vgl. etwa *Peterson, J./Bomberg, E.*: Decision-Making in the European Union, New York, 1999; *Wallace, H./Wallace, W.* (Hg.): Policy-Making in the European Union, 4. Aufl., Oxford, 2000.
- 11 *S. Hayes-Renshaw, F./Wallace, H.*: The Council of Ministers, London, 1997; *Edwards, G./Spence, D.* (Hg.): The European Commission, London, 1995; *Kohler-Koch, B.* (Hg.): Interaktive Politik in Europa, Opladen, 1998; *Maurer, A.*: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union, Baden-Baden, 2002; *Judge, D./Earnshaw, D.*: The European Parliament, Basingstoke u. a., 2003.
- 12 Vgl. etwa *Lahusen, C./Jauß, C.*: Lobbying als Beruf: Interessengruppen in der Europäischen Union, Baden-Baden, 2001; *Schendelen, R. v.*: „Machiavelli in Brussels“. The Art of Lobbying in the EU, Amsterdam, 2002; *Keller, B./Platzer, H.-W.* (Hg.): Industrial Relations and European Integration, Aldershot, 2003; *Eising, R./Kohler-Koch, B.* (Hg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden, 2004.
- 13 Vgl. *Hix, S./Lord, C.*: Political Parties in the European Union, London, 1997; *Schmitt, H.*: Politische Repräsentation in Europa, Frankfurt/M., 2001; *Ovey, J.-D.*: Between Nation and Europe. Labour, the SPD and the European Parliament 1994–1999, Opladen, 2002; *Niedermayer, O.*: Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU, Bonn, 2003.
- 14 Vgl. etwa *Armstrong, K. A./Bulmer, S.*: The Governance of the Single European Market, Manchester u. a., 1998; *Falkner, G.*: EU Social Policy in the 1990s, London u. a., 2000; *Knelangen, W.*: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, Opladen, 2001; *Knill, C.*: Europäische Umweltpolitik, Opladen, 2003.
- 15 Vgl. auch *Hradil, S./Immerfall, S.* (Hg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen, 1997; *Bach, M.* (Hg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Opladen, 2000.

setzt werden. In den Vordergrund ist vielmehr die Untersuchung der „Transformation des Regierens“ im „dynamischen Mehrebenensystem“ der EU gerückt, als deren Kennzeichen gilt, dass nicht (mehr) im hierarchischen Modus entlang territorialer Kompetenzgrenzen, sondern in funktional definierten und grenzüberschreitenden Netzwerken regiert wird.¹⁶

Eine wichtige Konsequenz dieses Perspektivenwechsels ist, dass sich das Hauptaugenmerk auf die *politics* und die *policies* der europäischen Politik konzentriert, wohingegen die *polity* der EU nur noch nachgeordnetes Interesse erfährt. Die institutionelle Dimension der europäischen Politik ist aus der Integrationsforschung selbstverständlich nicht verschwunden. Sie wird aber zumeist als eine unabhängige Variable im Rahmen der Analyse des „Regierens“ in Europa konzeptualisiert. Der klassischen Suche nach dem Charakter der politischen Ordnung der EG/EU wird nur noch wenig Erkenntnispotential zugeschrieben. Die Beantwortung der Frage, ob es sich bei der EU um eine internationale Organisation oder ein föderales System handle, halten *Jachtenfuchs* und *Kohler-Koch* beispielsweise für „müßig“, da sie zu einer „mehr ideologischen als analytischen Auseinandersetzung über die wahre Natur der EU“ führe.¹⁷ Richtig daran ist, dass sich die Frage, was die EU „eigentlich“ ist, wohl schon aus erkenntnistheoretischen Gründen nicht unzweideutig beantworten lässt. Andererseits benötigen wir begriffliche Kategorien, da sie das Verständnis eines komplexen sozialen Phänomens wie der EU strukturieren. Dass typologische Aussagen insofern immer auf einer theorieabhängigen Verkürzung der Wirklichkeit basieren, versteht sich von selbst.¹⁸ Dass es auf die gleiche Frage verschiedene Antworten gibt, bedeutet jedoch offensichtlich nicht gleichzeitig, dass das Problem der Herrschaftsstruktur, der *polity*, ausgerechnet für die EU als nicht mehr relevant anzusehen ist. Das gilt umso mehr, als die Debatten von europäischer Politik und Öffentlichkeit sich insbesondere um die politische Gestalt der EU und ihre Entwicklungsperspektiven drehen.

Dieser Beitrag knüpft deshalb an die „komparative Wende“ der Integrationsforschung an, richtet den Fokus jedoch auf die institutionelle Ausformung des

16 Vgl. *Kohler-Koch, B.*: The Evolution and Transformation of European Governance, in: dies./Eising, R. (Hg.): The Transformation of Governance in the European Union, London, 1999, 14–35; *Hooghe, L./Marks, G.*: Multilevel Governance and European Integration, Oxford, 2001; *Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.* (Hg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, 2003.

17 Vgl. *Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.*: Regieren und Institutionenbildung, in: *Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.* (Hg.), a. a. O., 11–46, hier 18.

18 Das gilt indes für den Leitbegriff des „dynamischen Mehrebenensystems“ ebenso wie für klassische Kategorien wie Bundesstaat oder Zweckverband. Zur Problematik der typologischen Kategorisierung siehe grundsätzlich *Lauth, H.-J.*: Typologien in der vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Pickel, S.* u. a. (Hg.): Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden, Wiesbaden, 2003, 37–58.

Regierungssystems der EU. Konkret soll analysiert werden, ob die europäische politische Ordnung mit den typologischen Modellen der Regierungslehre zur Klassifizierung demokratischer Regierungssystemen angemessen erfasst werden kann. Findet die Übertragbarkeit von Konzepten, die ursprünglich für nationale Regierungssysteme entwickelt wurden, hier eine Grenze? Um diese Frage beantworten zu können, soll im folgenden Abschnitt die Herausbildung der gegenwärtigen institutionellen Ordnung anhand zentraler Etappen des „kontinuierlichen Systemwandels“ dargestellt werden. Daran schließt sich eine Einschätzung der Herrschaftsform der EU an – falls sich die EU als offenkundig nicht-demokratisches System erweisen sollte, wäre der Versuch der Übertragung von Kategorien, die für Demokratien entwickelt wurden, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Abschließend wird dann eine typologische Analyse des EU-Regierungssystems vorgenommen. Strukturellen Ähnlichkeiten stehen dabei signifikante Unterschiede gegenüber. Es wird aber argumentiert, dass mit dem „intergouvernementalen Semi-Präsidentalismus“ eine begriffliche Kategorie zur Verfügung steht, die die starken Bezüge der EU zu semi-präsidentiellen Systemen einerseits abbildet, andererseits aber die zwischenstaatlichen Grundlagen der Integration reflektiert.

II. Etappen der institutionellen Reform

Die Debatte über die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaften spiegelte bis in die 1980er Jahre vor allem zwei Faktoren wider.¹⁹ Es kann zum einen das kollektive Interesse der Mitgliedstaaten unterstellt werden, durch ein geeignetes Design der politischen Ordnung die Voraussetzung für angemessene politische Entscheidungen zu schaffen. Zum anderen besteht jedoch das nationale Interesse der Mitgliedstaaten, sich einen möglichst großen Einfluss zur Durchsetzung der eigenen Politikziele zu sichern. Dass zwischen den beiden Ziel-

¹⁹ Wenn der Wandel der institutionellen Ordnung der EU im Folgenden vor allem anhand der Vertragsreformen periodisiert wird, so soll damit kein Beitrag zu der Frage geleistet werden, welchen Stellenwert Regierungskonferenzen für die Dynamik des Integrationsprozesses haben, vgl. dazu die unterschiedlichen Positionen von *Moravcsik, A.*: *The Choice for Europe*, Ithaca, N.Y., 1998; *Christiansen, T./Jorgensen, K. E.*: *The Amsterdam Process*, in: *European Integration Online Papers*, 3/1 (1999). Es geht lediglich darum, die zentralen Linien der institutionellen Entwicklung zu skizzieren. Die Skizze beschränkt sich dabei auf das Verhältnis von Europäischem Rat, Rat, Kommission und Parlament. Der Gerichtshof wird nur am Rande beleuchtet, die beratenden Institutionen (Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen) gar nicht.

setzungen ein Spannungsverhältnis existiert, liegt auf der Hand. Es stellt bis heute eine zentrale Konfliktlinie in den Reformdebatten dar. Die demokratische Legitimation galt dagegen bis in die späten 1980er Jahre als weitgehend unproblematisch, weil der Aufgaben- und Kompetenzzuwachs der EG bescheiden blieb, vor allem aber, weil die Einstimmigkeitsregel den parlamentarisch verantwortlichen Regierungen eine Vetoposition eröffnete. In dem Maße, in dem der EG/EU neue Zuständigkeiten zugewiesen wurden und zugleich die Entscheidungen in immer mehr Politikfeldern mit (qualifizierter) Mehrheit gefällt wurden, entwickelte sich die demokratische Legitimation neben der Sicherung kollektiver Handlungsfähigkeit und nationalem Einfluss zum eigenständigen Faktor bei der institutionellen Reform.

1. Der Ausgangskompromiss: Dualismus zwischen Rat und Kommission

Im Mittelpunkt des institutionellen Gefüges der EGKS stand die starke Hohe Behörde, die nach dem 1952 in Kraft getretenen Vertrag autonome Entscheidungsbefugnisse hatte. Die Aufgaben des Ministerrates wurden hingegen darauf konzentriert, „die Tätigkeit der Hohen Behörde und der für die allgemeine Wirtschaftspolitik ihrer Länder verantwortlichen Regierungen aufeinander abzustimmen“²⁰. Der vor allem unter ihrem ersten Präsidenten Jean Monnet verfolgte Plan der Behörde, auf dieser Grundlage eine supranationale Dominanz gegenüber den nationalen Interessen im Ministerrat zu etablieren, ließ sich jedoch nicht auf Dauer durchhalten.²¹ Vielmehr setzte sich der Grundsatz durch, dass die Hohe Behörde vor ihren Initiativen und Entscheidungen die Positionen der mitgliedstaatlichen Regierungen einholte und berücksichtigte. Die Versammlung setzte sich aus 78 Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammen. Ihre Aufgaben beschränkten sich darauf, auf Anfragen des Rates zu antworten und den Jahresbericht der Hohen Behörde sowie den Haushaltsplan der Montanunion zu erörtern.²² Im Rechtssetzungsverfahren war in der Regel nicht einmal die Anhörung der Versammlung vorgesehen. Allerdings war in der Konstruktion der EGKS bereits ein Element angelegt, das zum festen Bestandteil der europäischen politischen Ordnung werden sollte: Nicht dem Ministerrat, sondern der Hohen Behörde konnte die Versammlung anlässlich der Vorlage des jährlichen Gesamtberichts das Misstrauen aussprechen. Bei einem entsprechenden Votum von zwei

20 Art. 26 EGKS-V.

21 Vgl. *Reif, H.*: Europäische Integration, Köln/Opladen, 1962, 33f.

22 Vgl. Art. 20, 21 EGKS-V.

Dritteln der abgegebenen Stimmen, die zugleich mindestens die Hälfte der Parlamentarier umfassen mussten, war die Behörde gezwungen, zurückzutreten.²³ Umgekehrt waren es jedoch die Regierungen, die im gegenseitigen Einvernehmen über die Besetzung und den Präsidenten der Behörde entschieden.²⁴ Gleiches gilt für die sieben Richter des Gerichtshofs, dem in Art. 31 EGKS-V die Aufgabe der „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages und der Durchführungsvorschriften“ zugeteilt wurde.

Damit hatte sich bereits in der politischen Praxis der EGKS ein grundlegender Kompromiss institutionell herauskristallisiert: Der Hohen Behörde (bzw. Kommission) als Verkörperung des europäischen Anliegens stand der Rat als Forum für den Ausgleich nationaler Interessen gegenüber. Das institutionelle System, das in den Römischen Verträgen (1958) für die Wirtschafts- und die Atomgemeinschaft vorgesehen war, schrieb dieses Modell in den Grundzügen fort.²⁵ Allerdings wurde die in der EGKS eingetretene Gewichtsverschiebung zwischen Hoher Behörde und Ministerrat nun auch vertraglich bestätigt.²⁶ Der Rat rückte als das primäre beschlussfassende Organ in das Zentrum des Entscheidungsprozesses. In allen wesentlichen Fragen galt dort das Einstimmigkeitsprinzip. Der zunächst neunköpfigen Kommission wurden im Gegenzug das Initiativrecht sowie die Befugnis zur Durchführung des Vertrages und der Beschlüsse des Rates zugeordnet. Ins Amt kamen die Kommissare gemäß Vertrag im Einvernehmen der mitgliedstaatlichen Regierungen, in der Praxis bürgerte sich jedoch die Regel ein, dass die Mitgliedstaaten „ihre“ Kommissare selbständig nominierten.²⁷ Die politische Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber der Versammlung wurde beibehalten.²⁸ Darüber hinaus war für die Versammlung, die sich schnell selbst als „Europäisches Parlament“ bezeichnete, nur eine beratende und kontrollierende Rolle vorgesehen.²⁹ Im Rahmen der Gesetzgebung wurde sie lediglich gehört, im Haushaltsverfahren durfte sie Änderungsvorschläge vorbringen, die der Ministerrat

23 Vgl. Art. 24 EGKS-V.

24 Vgl. Art. 10 f. EGKS-V.

25 Mit dem „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, dem „Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft“ sowie dem „Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften“ wurden Parlament und Gerichtshof als einheitliche Organe der drei Gemeinschaften geschaffen, während die Ministerräte und die Kommissionen (bzw. die Hohe Behörde) der Gemeinschaften erst mit dem 1967 in Kraft getretenen „Fusionsvertrag“ zusammengeführt wurden.

26 Vgl. *Reif, H.*, a. a. O., 58 f.

27 Vgl. Art. 158 EWG-V.

28 Nach Art. 144 EWG-V war der Misstrauensantrag nunmehr nicht an die Vorlage des Gesamtberichtes gekoppelt.

29 Vgl. Art. 137 EWG-V.

jedoch übergehen konnte.³⁰ Die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs erstreckte sich schließlich auf die drei Gemeinschaften mit jeweils eigenen Rechtsgrundlagen und Verfahrensarten, seine Funktion besteht allerdings – bis heute – in der Überwachung der Auslegung und Anwendung des primären und sekundären Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts.

Offenkundig waren auch die Römischen Verträge ein Kompromiss zwischen widerstreitenden Positionen. In institutionellen Fragen konnte das auch daran abgelesen werden, dass der Vertrag zwar zunächst Einstimmigkeit als Regelverfahren vorsah, in mehreren Schritten aber den Übergang zahlreicher Politikfelder in das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung festschrieb.³¹ Dieser Plan wurde jedoch durch die französische Politik des „leeren Stuhls“ anlässlich der vorgesehenen Überführung wichtiger Teile der Agrarpolitik in die Mehrheitsentscheidung konterkariert.³² Der „Luxemburger Kompromiss“ von 1966 sicherte schließlich jeder Regierung eine Vetoposition im Rat. Die einstimmige Beschlussfassung auf Vorschlag der Kommission, ggf. nach Anhörung des Parlaments, blieb deshalb das Regelverfahren der europäischen Politik. Die „institutionelle Balance“ der 1960er und 70er Jahre bedeutete daher in erster Linie einen Ausgleich zwischen Kommission und Rat, die die beiden Faktoren der kollektiven Handlungsfähigkeit und der Sicherung des nationalen Einflusses institutionell repräsentierten. Die demokratische Legitimation wurde wegen der Vetomacht der parlamentarisch verantwortlichen Regierungen kaum als problematisch angesehen. Ein Resultat dieser institutionellen Logik war allerdings das Aufkommen von Entscheidungsblockaden.³³ Zudem waren namentlich die 1970er Jahre durch den Ausbau von neuen, außervertraglichen Formen der Integration gekennzeichnet, deren Gestalt sich eher an die klassische zwischenstaatliche Zusammenarbeit denn an die „Gemeinschaftsmethode“ anlehnte.³⁴ Dazu zählte seit 1974/75 auch die Institutionalisierung der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs als Tagungen des Europäischen Rates, dem zusehends die Aufgabe zukam, nicht nur

30 Erst ab den frühen 1970er Jahren gewann das Parlament die Kompetenz über die nicht-obligatorischen Ausgaben des Haushalts, vgl. *Maurer, A./Wessels, W.*: Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza, Baden-Baden, 2003, 72.

31 Dieser Grundsatz war niedergelegt in Art. 8 EWG-V und wurde in einzelnen Bestimmungen konkretisiert.

32 Für eine zeitgenössische Darstellung siehe *Kobbert, E.*: Die „stille Revision“ der EWG: Hat der Luxemburger Kompromiß die Gemeinschaft verwandelt?, in: *Europa-Archiv*, 21 (1966), 119–122.

33 *Scharpf, F.W.*: Die Politikverflechtungs-Falle, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26/4 (1985), 323–356.

34 Vgl. *Tömmel, I.*, a. a. O., 28. Für die Außen- bzw. Währungspolitik entstanden mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und dem Europäischen Währungssystem (EWS) zwei Formen der Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher Basis.

die großen Weichenstellungen der europäischen Politik vorzunehmen, sondern auch die Knoten von stagnierenden Verhandlungen zu zerschlagen.³⁵ Was den Entscheidungsprozess der Gemeinschaften angeht, so blieb das institutionelle Gefüge indes bis in die 1980er Jahre im Grunde intakt.³⁶

2. Die Parlamentarisierung der institutionellen Balance

Daran änderte sich zunächst wenig, als das Europäische Parlament (EP) ab 1979 direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt wurde. Erst die Einheitliche Europäische Akte (EEA; 1987) kann aus heutiger Sicht als eine wichtige Wendemarke für die Ausformung der gegenwärtigen institutionellen Struktur der EU gelten.³⁷ Einschneidend war die Einführung des neuen Entscheidungsverfahrens der Zusammenarbeit, durch das das Parlament an der Gesetzgebung – allerdings auf den Bereich des Binnenmarktes beschränkt – beteiligt wurde. Damit verloren die Kompetenzen des EP den „Stempel der Künstlichkeit“, den *Dahrendorf* lange zuvor diagnostiziert hatte.³⁸ Denn bevor das Parlament tatsächliche Entscheidungsbefugnisse erhielt, hatte, so *Steffani*, zwischen dem Recht auf Debatte und Anfrage einerseits und dem „schweren Geschütz des Mißtrauensvotums“ andererseits „ein entlarvendes Vakuum“ geklafft.³⁹ Zwar hatte der Rat auch nach den neuen Regeln im Verfahren der Zusammenarbeit weiterhin das letzte Wort, aber das Parlament vermochte die Entscheidungen nun wesentlich beeinflussen, indem es die Regierungen zur einstimmigen Beschlussfassung zwingen konnte. Außerdem war seine Zustimmung nunmehr für die Assoziierung und die Aufnahme neuer Mitglieder nötig. Damit begannen sich die Grundlagen für die „institutionelle Balance“ zu verändern, trat doch neben das Gemeinschaftsinteresse (Kommission) und die nationalstaatliche Repräsentation (Rat) das Parlament als Vertretung der europäischen Völker bzw. der Bürger.

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die Konstruktion der drei Säulen geschaffen, die zwischen der Politikgestaltung in den drei Gemeinschaften einerseits und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der innen- und justiz-

³⁵ Vgl. *Wessels, W.*: Der Europäische Rat, Bonn, 1980.

³⁶ Im Zuge der Erweiterungen der EG veränderten sich allerdings die Größe und die Zusammensetzung aller Organe der Gemeinschaften sowie das Stimmenverhältnis im Rat.

³⁷ Dass die Zeitgenossen hinsichtlich der Auswirkungen der EEA alles andere als sicher waren, belegt etwa der Beitrag von *Wessels, W.*: Die Einheitliche Europäische Akte – Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: *Integration*, 9/2 (1986), 65–79.

³⁸ *Dahrendorf, R.*, a. a. O., 213.

³⁹ *Steffani, W.*: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen, 1979, 133.

politischen Zusammenarbeit andererseits ein sichtbares „Supranationalitäts-Gefälle“⁴⁰ begründete.⁴¹ Zugleich wurde mit der Mitentscheidung der Grundtyp des heutigen Verfahrens eingeführt. Das Parlament geriet damit erstmals in die Rolle des Mit-Gesetzgebers, wenngleich es zunächst im Wesentlichen auf die Binnenmarktgesetzgebung konzentriert blieb. Zugleich wurden weitere Felder in das Verfahren der Zusammenarbeit übertragen, beispielsweise die Verkehrs- und die Umweltpolitik. Auch erhielt das Parlament erstmals eine vertraglich verankerte starke Rolle bei der Investitur der Kommission. Bei der Benennung des Kommissionspräsidenten durch die Regierungen sollte es nur angehört werden, aber der Präsident und das Kollegium hatten sich nunmehr gemeinsam einem Zustimmungsvotum des Parlaments zu stellen.⁴² Der Europäische Rat fand jetzt auch eine vertragliche Rollenbeschreibung, wenn es hieß, er gebe „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ und lege „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“⁴³.

Der 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag setzte den bereits eingeschlagenen Pfad der Stärkung des Parlaments fort.⁴⁴ Zum einen fand eine wesentliche Ausweitung des Verfahrens der Mitentscheidung auf weitere Politikfelder statt, z. B. auf die Forschungs-, Umwelt- und Verkehrspolitik, während das Verfahren der Zusammenarbeit kaum noch Anwendung fand. Zum Zweiten bedurfte der im Einvernehmen der Regierungen benannte Präsident der Kommission, dem nun auch ein politischer Führungsanspruch zugeschrieben wurde, der Zustimmung des Parlaments.⁴⁵ Erst danach hatte sich das gesamte Kollegium wie bisher dem Votum des Parlaments zu stellen. Nur kaum ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags begann schließlich die Regierungskonferenz, die in den Vertrag von Nizza mündete.⁴⁶ Dabei erfuhr die Stimmengewichtung im Rat ebenso eine Neufassung wie Größe und Zusammensetzung von Parlament und Kommission. Für viele Politikfelder wurde darüber hinaus der Übergang in das Mitentscheidungsverfahren bzw. die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im

40 Varwick, J.: Die Europäische Union – Politisches System und Außenbeziehungen, in: Knapp, M./Krell, G. (Hg.): Internationale Politik, 4. Aufl., München/Wien 2004, 201–249, hier 212.

41 Vgl. Weidenfeld, W./Jung, C.: Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union, in: Weidenfeld, W. (Hg.): Maastricht in der Analyse, Gütersloh, 1994, 11–53.

42 Vgl. Art. 158 Abs. 2 EGV-M.

43 Art. D EUV-M.

44 Vgl. Bieber, R.: Reformen der Institutionen und Verfahren – Amsterdam kein Meisterstück, in: *Integration*, 20/4 (1997), 236–246.

45 Vgl. Art. 214 EGV-A.

46 Vgl. Giering, C.: Die institutionellen Reformen von Nizza, in: Weidenfeld, W. (Hg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh, 2001, 51–144.

Rat beschlossen.⁴⁷ Schließlich sah der Vertrag jetzt vor, dass für die Benennung des Präsidenten eine qualifizierte Mehrheit der Staats- und Regierungschefs (und die Zustimmung des Parlaments) ausreichend ist. Die weiteren Kommissare werden im Einvernehmen zwischen dem designierten Präsidenten und einer qualifizierten Mehrheit des Rates benannt, bevor das Parlament über die Zustimmung abstimmt.⁴⁸ Die offenkundig verfolgte Absicht einer Aufwertung des Kommissionspräsidenten lässt sich daran ablesen, dass ihm ein Führungs- und Leitungsanspruch zugeschrieben wurde und er die Zuständigkeitsbereiche der Kommissare festlegen kann.⁴⁹

3. Zwischenbilanz: Kontinuität und Wandel der institutionellen Ordnung

Die institutionelle Entwicklung weist zunächst Elemente funktionaler Kontinuität auf. Spätestens seit den Römischen Verträgen spielt der Rat im Rechtsetzungsverfahren als Organ der mitgliedstaatlichen Interessen eine dominante Rolle, während die Kommission vermittels ihrer Initiativfunktion an der Gesetzgebung beteiligt ist und über Exekutivbefugnisse verfügt. Die deutlichste Funktionsveränderung hat im Prozess des „kontinuierlichen Systemwandels“ seit den 1980er Jahren das Europäische Parlament erfahren. In der Konstruktion der Montanunion besaß die Versammlung nicht einmal obligatorische Anhörungsrechte, sie blieb dann weitgehend auf die Funktion eines Konsultationsorgans beschränkt und entwickelte sich im Zuge der Vertragsreformen der letzten zwei Jahrzehnte sukzessive zum Mitgesetzgeber. Ebenfalls bemerkenswert ist die Entwicklung der Rolle des Parlaments im Investiturverfahren der Kommission, denn daran war es zunächst gar nicht beteiligt. Nunmehr bedürfen sowohl der Kommissionspräsident als auch das Kollegium eines zustimmenden parlamentarischen Votums, um ins Amt zu gelangen. Allerdings: Das Vorschlagsrecht für Präsident und Mitglieder der Kommission ist bei den Regierungen der Mitgliedstaaten geblieben.

Wenn man nun die auf dem Vertrag von Nizza beruhende institutionelle Ordnung als derzeit gültigen Zwischenstand des „kontinuierlichen Systemwandels“ ansieht, wie lässt sich die Ordnung begrifflich charakterisieren? In Beantwortung dieser Frage soll zunächst die Verteilung der grundlegenden Funktionen

47 Angesichts der Herausforderung der Erweiterung waren diese Reformen allerdings nicht ausreichend, vgl. ausführlich etwa Maurer, A.: Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza, in: *Integration*, 24/2 (2001), 133–145.

48 Vgl. Art. 214 EGV-N.

49 Vgl. Art. 217 EGV-N. Siehe dazu Monar, J.: Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza, in: *Integration*, 24/2 (2001), 114–123.

eines Regierungssystems (Legislative, Exekutive, Judikative) betrachtet werden. Dabei wird sogleich deutlich, dass die Klassifizierung im Falle der EU schwerer fällt als für die politischen Systeme der Mitgliedstaaten, denn die Kompetenz-zuschreibung zu den einzelnen Organen ist in hohem Maße politikfeldabhängig. Das Spektrum reicht vom supranational-hierarchischen Regieren ohne formale Mitwirkung der Mitgliedstaaten (z. B. Geldpolitik, Wettbewerbspolitik) über die Gemeinschaftsmethode für die meisten Felder der „ersten Säule“ der EU sowie eher intergouvernementale Politikmuster („zweite“ und „dritte Säule“, aber auch z. B. Steuerpolitik) bis hin zur „offenen Methode der Koordinierung“, bei der sich die formale Politikgestaltung auf gegenseitige Berichterstattung beschränkt.⁵⁰ Dieser Befund steht einer Identifizierung der Funktionen des Regierungssystems allerdings aus drei Gründen nicht systematisch entgegen. Erstens variieren die Interaktionsmuster und Kompetenzverteilungen der politischen Institutionen auch innerhalb nationalstaatlicher Systeme von Politikfeld zu Politikfeld.⁵¹ Zweitens bestehen in dieser Hinsicht auch zwischen politischen Systemen, die einem Regierungssystem-Typus zugeordnet werden, erhebliche Unterschiede, etwa mit Blick auf die Beteiligung von subnationalen Einheiten in der Gesetzgebung oder hinsichtlich der Kompetenzausstattung von Parlament und Regierung.⁵² Drittens handelt es sich bei der EU um ein nicht-staatliches politisches System, das auf einem Vertrag der Mitgliedstaaten fußt. Wenn die oben angesprochene Differenzierung eine je nach Politikfeld unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft der Mitgliedstaaten widerspiegelt, die politische Kontrolle mit anderen Akteuren zu teilen, so handelt es sich dabei dennoch um Strukturmuster, die in *einem* identifizierbaren politischen System ablaufen.⁵³ Eingedenk der damit verbundenen Vereinfachung kann insoweit festgestellt werden:

- Im Mittelpunkt der Legislative steht der Rat, der je nach Politikfeld einstimmig, mit qualifizierter oder mit absoluter Mehrheit abstimmt. In etwa 80 Prozent der „wirklich relevanten Handlungsermächtigungen des EU-Vertrags“⁵⁴ teilt sich der Rat diese Funktion mit dem Europäischen Parlament. Im Haushaltsverfahren ist die Zustimmung des Parlaments vor allem für die nicht-obli-

50 Für diese Unterscheidung siehe *Scharpf, F. W.*: Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, MPIfG Discussion Paper 00/5, Köln, 2000, 11–18.

51 Das ist die zentrale Botschaft der *policy*-analytischen Forschung, vgl. etwa *Heinelt, H.*: Politikfelder. Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, in: Schubert, K./Bandelow, N. C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, 2003, 239–256.

52 Vgl. am Beispiel der Staaten Westeuropas *Ismayr, W.*: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich, in: ders. (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas, a. a. O., 9–53.

53 Vgl. *Hix, S.*: The Political System, a. a. O.

54 Vgl. *Maurer, A.*: Die Macht des Europäischen Parlaments, SWP-Studie S 11/2004, Berlin, 2004, 15.

gatorischen Ausgaben, die etwa die Hälfte des Haushalts ausmachen, erforderlich. Bei der Vorbereitung der legislativen Entscheidungen spielt die Kommission durch ihr Initiativmonopol eine zentrale Rolle.

- Im Zentrum der Exekutive steht die Kommission, die mit der Durchführung des Vertrags und der sekundären Rechtsakte betraut ist. Hinzu kommen – insbesondere im Rahmen der Implementation – der (Europäische) Rat und die dort vertretenen Regierungen. Durch die sog. Komitologie-Ausschüsse kontrollieren diese überdies die Exekutivbefugnisse der Kommission.
- Was die Judikative angeht, so steht der Europäische Gerichtshof im Mittelpunkt, wobei die nationalen Gerichtssysteme hinzugezogen werden müssen, da der Großteil des europäischen Rechts auf nationaler Ebene gesprochen wird.

Letzteres gilt freilich nicht nur für die Judikative. Denn auch Rat, Parlament und Kommission (einschließlich der dazugehörigen Kanäle der Interessenvermittlung) funktionieren nicht isoliert von den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen. Im Gegenteil: Bei der EU handelt es sich um ein politisches System, in dem die Akteure ebenenübergreifend und komplex miteinander verflochten sind. Angesichts dessen scheint der Einwand nahe zu liegen, eine typologische Untersuchung des EU-Regierungssystems sei wenig sinnvoll, wenn sie sich auf die europäischen Institutionen konzentriert, weil dadurch nur ein Teil der „Mehrebenenverflechtung“ bzw. der „Mehrebenenfusion“ abgebildet werde.⁵⁵ Richtig ist, dass in den meisten Politikfeldern keine strikte Trennung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten vorliegt. Insofern ist von einem „arbeitsteiligen Verbund unterschiedlicher Ebenen von Staatlichkeit“⁵⁶ auszugehen. Wenn einzelne Akteure auf mehreren Ebenen am Entscheidungsprozess beteiligt sind (v. a. die Regierungen), dann spiegelt dies das Streben nach Kontrolle durch die Mitgliedstaaten wider, steht aber offensichtlich nicht im Widerspruch dazu, dass auch auf Ebene der EU zurechenbare politische Entscheidungen mit kollektiver Bindungswirkung gefällt werden. Pragmatisch gewendet: Auch bei der Bestimmung der Regierungsform von Föderalstaaten ist nicht der Grad der innerstaatlichen Verflechtung (oder etwa die Qualität der substaatlichen Systemeinheiten) ausschlaggebend, sondern die Institutionenordnung auf der zen-

⁵⁵ Zu den Begriffen vgl. *Benz, A.*: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hg.), a. a. O., 317–351, bzw. *Wessels, W.*: Strukturen und Verfahren der Bonner EU-Politik – eine administrativ-politische Mehrebenenfusion, in: Derlien, H.-U./Murswieck, A. (Hg.): Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen, 1999, 21–38.

⁵⁶ So *Oeter, S.*: Föderalismus, in: Bogdandy, A. v. (Hg.): Europäisches Verfassungsrecht, Berlin u. a., 2003, 59–119, hier 99.

tralstaatlichen Ebene.⁵⁷ Mit diesem Ergebnis ist die Grundlage für den Schritt der typologischen Analyse des Regierungssystems der EU gelegt. Zuvor bedarf es jedoch der Prüfung der Herrschaftsform der EU, denn parlamentarische oder präsidentielle Systemelemente in einem offenkundig nicht-demokratischen Umfeld zu suchen, wäre wenig zielführend.

III. Die EU und die Frage der Demokratie

In der Integrationsforschung wird über die Frage der Herrschaftsform der EU seit vielen Jahren unter der Überschrift „Demokratiedefizit“ engagiert und mit jeweils guten Argumenten gestritten.⁵⁸ In der Tat gibt es plausible Gründe für die Position, dass das politische System der EU unter einem Mangel an Demokratie leidet. Ausgangspunkt dieser Argumentation ist der erhebliche Kompetenzzuwachs der Europäischen Union in den vergangenen 20 Jahren. Von der Union werden in erheblichem Umfang politische Entscheidungen gefällt, die die Bürgerinnen und Bürger direkt betreffen. Im Gegensatz dazu sind deren Möglichkeiten, als Betroffene auf diese Entscheidungen unmittelbar Einfluss zu nehmen, wesentlich geringer als in nationalstaatlichen 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 zwar einen beachtlichen Kompetenzzuwachs erfahren hat, aber einstweilen im Schatten des Rates steht. Die Legitimation des Rates (genauer: der nationalen Regierung im Rat) leitet sich ausschließlich aus dem Votum der nationalen Wählerschaft ab, eine Verantwortung gegenüber dem Parlament besteht nicht. Über die prozedurale Ebene hinaus könnte diese Argumentationslinie weiter ausgeführt werden: Es wäre etwa über das Fehlen eines europäischen *demos* und einer europäischen Öffentlichkeit, die mangelhafte Qualität intermediärer Institutionen (transnationale Parteien und Verbände) zu sprechen oder über die Bedeutung von Identität und Solidarität.⁵⁹ Schließlich rechtfertigt auch die ge-

57 Die Isolierung der Debatten der Föderalismusforschung von der Vergleichenden Regierungslehre wird freilich beklagt, etwa von *Benz, A.*: Institutionelle Regime in Bundesstaaten und in der Europäischen Union, in: *Marschall, S./Strünck, C.* (Hg.): *Grenzenlose Macht*, Baden-Baden, 2004, 173–192, hier 175.

58 Vgl. statt vieler *Abromeit, H.*: *Wozu braucht man Demokratie?*, Opladen, 2002.

59 Für eine prägnante Argumentation siehe *Graf Kielmannsegg, P.*: *Integration und Demokratie*, in: *Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.*, a. a. O., 49–84.

ringe Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament Zweifel an der demokratischen Legitimation der EU (2004: 45,3 %). Kurzum: Verglichen mit den demokratischen Systemen der Mitgliedstaaten wird man der EU ein Defizit an Demokratie bescheinigen müssen.

Andererseits sei darauf hingewiesen, dass (a) die Formel des „Demokratie-defizits“ schon dem Wortsinne nach nicht bedeutet, dass die EU der Demokratie völlig entbehrt. Denn eine demokratische Regierungsform gehört zu den Voraussetzungen für Mitgliedschaft und Verbleib in der EU.⁶⁰ Zudem wird das Parlament direkt gewählt, und es existieren ausgereifte Elemente von Verantwortlichkeit im Verhältnis zwischen Kommission und Parlament. Die Regierungen sind gegenüber ihren nationalen Parlamenten verantwortlich. Nicht zuletzt handelt es sich bei der EU um ein offenes System, das für die gesellschaftlichen Akteure einen vergleichsweise freien Zugang zur Artikulation und Vertretung ihrer Interessen eröffnet. Das politische System der EU ist (b) ein Konkordanz- bzw. Konsenssystem und kein Mehrheitssystem. Für Entscheidungen müssen breite Mehrheiten – in sensiblen Bereichen sogar die Einstimmigkeit – erreicht werden, und die Autonomie der Mitgliedstaaten wird geschont.⁶¹ Zudem sollte (c) systematisch nach dem Kriterium gefragt werden, das der Einstufung der EU als demokratisch defizitär zugrunde liegt. Denn bei genauerem Hinsehen sind es entwickelte nationalstaatliche Systeme, häufiger noch idealtypisch formulierte Konstruktionen der Demokratietheorie, die den Maßstab der Analyse bilden.⁶² Die EU ist hingegen ein politisches System jenseits des Nationalstaats. 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, die nicht mit den traditionellen Mustern nationalstaatlicher Regierungssysteme deckungsgleich sind. Schließlich gehört (d) zu einem der Sache angemessenen Vergleich die Reflexion der Mangelercheinungen der Demokratien auf nationaler Ebene: die wachsende Dominanz der Exekutiven, der Bedeutungsverlust der Parlamente und die zunehmende Bedeutung demokratisch allenfalls schwach legitimierter Experten-

60 Vgl. Art. 6 und 49 EUV-N.

61 Aus diesem Grund wird die EU neuerdings als eine „zwischenstaatliche Konsoziation“ bezeichnet, vgl. *Costa, O./Magnet, P.*: The European Union as a Consociation?, in: *West European Politics*, 26/3 (2003), 1–18. Für das Konzept der Konsoziation siehe *Lijphart, A.*: *Patterns of Democracy*, New Haven/London, 1999, 42–47. Ähnlich *Schmidt, M.G.*: Der konsoziative Staat, in: *Grande, E./Jachtenfuchs, M.* (Hg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU?*, Baden-Baden, 2000, 33–58, hier 41–43, der der EU allerdings dezidiert den Status einer Demokratie abspricht.

62 Vgl. *Moravcsik, A.*: In Defence of the ‚Democratic Deficit‘, in: *Journal of Common Market Studies*, 40/4 (2002), 603–624, hier 605.

gremien, denen *de facto* ein starker 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.⁶³ Von daher sollte das Modell des demokratischen Verfassungsstaats nicht von vornherein die Antworten der Demokratiedebatte diktieren. Diese können dann für die EU nur negativ ausfallen. Zu wenig Berücksichtigung findet schließlich (e) 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 Organisation verfügt über ein ähnliches Maß an demokratischer Legitimation.⁶⁴

Freilich: Mit Hilfe dieser Einwände lassen sich die unbestreitbaren Probleme – oder eben auch: Defizite – der EU-Demokratie allenfalls relativieren, nicht jedoch ausräumen. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus für die typologische Einordnung? Scheidet ein politisches System, das den – wie auch immer im Einzelnen definierten – Kriterien für Demokratie nicht in vollem Umfang entspricht, für den typologischen Vergleich mit anderen demokratischen Regierungstypen aus? Hier ist wiederum ein Blick in die Transformationsforschung nützlich. Denn aus der Debatte über „defekte Demokratien“ und „hybride Regime“ lässt sich der Schluss ziehen, dass ein politisches System nicht zwangsläufig schon dann als nicht-demokratisches Regime gelten muss, wenn es den Grundbedingungen demokratischer Systeme nicht in vollem Umfang entspricht.⁶⁵ Selbstverständlich zielt diese Debatte im Grunde nicht auf Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates, sondern auf die „Grauzonen zwischen rechtsstaatlich-konstitutionellen Demokratien und autokratischen Systemen“⁶⁶ vor allem in ehemals autoritär regierten Staaten. Der Grundgedanke bleibt gleichwohl gültig. Es ist jedenfalls nicht evident, dass das Demokratiedefizit der EU eine Anwendung der typologischen Modelle für demokratische Systeme von vornherein verbietet. Die Demokratie der EU ist ohne Zweifel ausbaubedürftig. Den-

63 Ausführlich siehe *Peters, A.*: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, Berlin, 2001, 639–651.

64 Das zeigt etwa zum Beispiel die Debatte bei *Stein, E.*: International Integration and Democracy, in: American Journal of International Law, 95/3 (2001), 489–534.

65 Vgl. *Merkel, W./Croissant, A.*: Liberale und defekte Demokratien, in: Schmitt, K. (Hg.): Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, 2003, 55–88; *Rüb, F. W.*: Hybride Regime – Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus?, in: Bendel, P. u. a. (Hg.): Zwischen Demokratie und Diktatur, Opladen, 2002, 99–118. Siehe dazu auch *Lietzmann, H.-J.*: Die Europäische Union als „defekte Demokratie“?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33/1 (2004), 19–32.

66 *Merkel, W./Croissant, A.*, a. a. O., 86.

noch kann die EU trotz eines fehlenden *demos* und ausgeprägter gesellschaftlich-kultureller Vielfalt als des Ausbaus fähig und insofern als nicht strukturell demokratieunfähig angesehen werden.⁶⁷

IV. Regierungssystem ohne Vergleich?

Nach diesen ausführlichen Vorüberlegungen kommen wir zur Frage der typologischen Einordnung des Regierungssystems der EU. Findet hier die Übertragbarkeit von Konzepten der Vergleichenden Regierungslehre eine Grenze? Oder ist es möglich, die Grundtypen des Parlamentarismus und des Präsidentialismus, die aus der Analyse nationalstaatlich verfasster Regierungssysteme entwickelt und verfeinert worden sind, mit Gewinn auf die EU anzuwenden?⁶⁸ In der Literatur ist hier eher Skepsis festzustellen. So rät etwa *Siegmar Schmidt* zur Zurückhaltung bei der Verwendung von Kategorien und Konzepten der Vergleichenden Regierungslehre, „da Übertragungen dem besonderen Charakter der EU nicht gerecht werden“⁶⁹, während *Wessels* vor einer „naive[n], Ver-Nationalstaatlichung“ der EU durch die Hintertür der politikwissenschaftlichen Systemtheorie⁷⁰ warnt. Im Folgenden wird dagegen argumentiert, dass die Tragfähigkeit der Standardmodelle in ihrer Anwendung auf die EU nicht so gering ist wie gemeinhin veranschlagt. Die prominenten Warnungen sind jedoch in die Überlegungen einzu beziehen. Denn offenkundig muss die typologische Begrifflichkeit den Charakter der EU als eines nicht-staatlichen politischen Systems, das auf einem Gründungsbeschluss von Staaten fußt und in dessen Entscheidungssystem Staaten (bzw. deren Regierungen) eine zentrale Rolle spielen, reflektieren.

Die Typologien der Vergleichenden Regierungslehre zur Bestimmung von Regierungssystemen konzentrieren sich auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Auf die EU übertragen, liegt daher der erste Ansatzpunkt in einer Analyse des Verhältnisses zwischen Parlament und Kommission. Schon seit der

67 Ausführliche Argumentation bei *Peters, A.*, a. a. O., sowie, unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen der Verfassungsdebatte, *dies.*: European Democracy after the 2003 Convention, in: *Common Market Law Review*, 41/1 (2004), 37–85.

68 Zur typologischen Debatte entlang der Linien Parlamentarismus-Präsidentialismus grundlegend *Stefani, W.*, a. a. O.; *Lijphart, A.* (Hg.): *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford u. a., 1994; *Shugart, M./Carey, J. M.*: *Presidents and Assemblies*, Cambridge u. a., 1992; *Beyme, K. v.*: *Die parlamentarische Demokratie*, 3. Aufl., Opladen/Wiesbaden, 1999.

69 *Schmidt, S.*, a. a. O., 161.

70 *Wessels, W.*: *Das politische System*, a. a. O., 780.

Montanunion gilt der Grundsatz, dass die Hohe Behörde durch ein Misstrauensvotum des Parlaments zum Rücktritt gezwungen werden kann. Diese Kompetenz wurde, wie gesehen, in der Entwicklung der institutionellen Ordnung sukzessive ausgebaut, zumal die Kommission bzw. ihr Präsident seit dem Maastrichter Vertrag nur nach der Zustimmung des Parlaments ins Amt gelangen. Handelt es sich hier um ein Kennzeichen parlamentarischer Verantwortlichkeit der Kommission und damit bei der EU um ein parlamentarisches System? Diese Vermutung liegt nahe, denn nach *Steffani* gilt die „Abberufbarkeit der Regierung“ als zwar nicht einziges, aber doch primäres qualifizierendes Merkmal des Parlamentarismus.⁷¹ Die Regierung ist im parlamentarischen System vom Vertrauen des Parlaments abhängig, sie stützt ihr Amt und ihr Handeln typischerweise auf eine parlamentarische Mehrheit, der die parlamentarische Opposition gegenüber steht. Darüber hinaus besitzt das Parlament in parlamentarischen Systemen in der Regel ein Monopol in der Gesetzgebung.⁷² Dass das EP sich die Gesetzgebung mit dem Rat teilt, widerspricht der Zuordnung zum parlamentarischen System nicht, denn auch unter den 25 Mitgliedstaaten verfügt etwa die Hälfte über ein Parlament mit zwei Kammern.⁷³ Auch die Tatsache, dass das EP keine völlige gesetzgeberische Gleichberechtigung mit dem Rat besitzt, steht dem nicht entgegen, da ein asymmetrisch gestaltetes Zwei-Kammer-System für parlamentarische Systeme nicht selten ist.⁷⁴ Von größerem Gewicht ist jedoch, dass der Einfluss des direkt gewählten Europäischen Parlaments auf die Bestellung der Exekutive nicht ausschlaggebend ist. Denn gegenüber der Kommission verfügt es bislang primär 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.

Die Unterschiede zum parlamentarischen System lassen sich freilich nicht nur an diesem Merkmal festmachen. So wird die Funktionsweise der EU nicht durch einen Dualismus zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit einerseits und Opposition andererseits gekennzeichnet, sondern vielmehr durch konsensdemokratische Mechanismen. Die Gründe dafür liegen zum einen in den institutionellen Spielregeln (für einen Beschluss ist die Zustimmung mindestens der Hälfte der Mitglieder des EP erforderlich), zum anderen entspricht das der heterogenen Zusammensetzung des Parlaments. Bezieht man die Tatsache in die

71 Vgl. *Steffani, W.*, a. a. O., 39.

72 Eine Ausnahme stellen Elemente direkter Demokratie dar.

73 Zwei-Kammer-Systeme bestehen in Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen, Slowenien, Spanien und Tschechien.

74 Vgl. im Einzelnen die Übersicht bei *Lijphart, A.*, a. a. O., 211–213.

Überlegungen ein, dass die Kommission zwar einer parlamentarischen Zustimmung bedarf, sich in ihrer Amtsführung jedoch nicht auf ein „Kommissionslager“ des Parlaments stützen muss (bzw. kann), dann liegt der Schluss nahe, dass es sich beim EP um einen eigenständigen Akteur im legislativen Prozess handelt, der gegenüber der Exekutive eine primär kontrollierende Funktion besitzt.⁷⁵ Dem korrespondiert, dass das Misstrauensvotum bzw. die Drohung damit bislang in erster Linie auf Fehlverhalten und weniger auf politische Richtungskontroversen zurückzuführen war.⁷⁶ Erkennbar sind allerdings zwei Trends: Zum einen zeigen Untersuchungen, dass die Fraktionsdisziplin im Europäischen Parlament zunimmt und die Sachentscheidungen in wachsendem Ausmaß entlang der Rechts-Links-Konfliktlinie diskutiert und abgestimmt werden.⁷⁷ Zum anderen ist offenkundig, dass die Zustimmung des Parlaments zum Kollegium von Kommissionspräsident *Barroso* nicht nur fachlichen Kriterien, sondern wesentlich der politischen Farbenlehre folgte. Da die Tragweite dieser Entwicklungen jedoch noch nicht abgesehen werden kann, bleibt bis auf weiteres die Aussage gültig, dass die Schnittmengen des EU-Regierungssystems mit dem Typ des Parlamentarismus begrenzt sind.

Kann die EU dann im Gegenzug als eine Form präsidentieller Demokratie gekennzeichnet werden? Immerhin finden sich auf den ersten Blick durchaus strukturelle Ähnlichkeiten: Präsidentsysteme basieren auf einer Trennung zwischen Parlament und Regierung, wobei der Präsident typischerweise direkt vom Volk und nicht vom Parlament legitimiert wird. Der Präsident ist damit formal nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig. Die Konsequenz dieser Konstruktion ist eine autonomere Stellung des Parlaments als in parlamentarischen Systemen. Diese Bedingung erfüllt das EU-Regierungssystem, denn das EP ist in seinem Handeln nicht an die Logik der Unterstützung einer Regierung gebunden, wodurch sich eine erhebliche Unabhängigkeit ergibt. Umgekehrt stützt die Kommission ihre Amtsführung nicht auf eine obligatorische, ihr politisch freundlich gesinnte parlamentarische Mehrheit. Doch damit sind die Analogien schon fast erschöpft, denn zum einen kommen weder der Kommissionspräsident noch das Kommissionskollegium durch eine Direktwahl ins Amt, sondern durch das gesonderte Verfahren zwischen Europäischem Rat und Parlament. Zum anderen aber ist die wechselseitige Unabhängigkeit von Parlament und Kommission schon

75 Der Gedanke des kontrollierenden Parlaments wird ausführlich entwickelt bei *Dann, P.*: Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus, in: *Der Staat*, 42/3 (2003), 355–385.

76 Vgl. *Decker, E.*: Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51–52/2002, 16–23, hier 19.

77 Vgl. *Hix, S.*: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: *Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B., a. a. O.*, 151–180.

im zentralen Punkt nicht gegeben: Die Kommission bedarf der Zustimmung des Parlaments und sie kann durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden. Weil die EU weder eine direkt gewählte präsidentielle noch eine parlamentarisch gewählte Exekutive besitzt und sie damit keinem der Grundtypen der Vergleichenden Regierungslehre entspricht, ist das Regierungssystem der EU treffend als eine „Gemengelage zwischen dem parlamentarischen und dem präsidentiellen System“⁷⁸ charakterisiert worden.

Ein entscheidendes Manko bleibt bei beiden Perspektiven, dass sie die bipolare Exekutive der EU nicht erfassen. Denn die Exekutive besteht nicht nur aus der Kommission, sondern auch aus dem Europäischen Rat, der die zentralen Richtungsentscheidungen des Integrationsprozesses vorgibt. *Decker* hat deshalb darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Struktur des Institutionengefüges erhebliche Ähnlichkeiten mit dem semi-präsidentiellen Systemtyp aufweist.⁷⁹ Dieser Typus beschreibt Regierungssysteme, in denen die Exekutive zwischen dem Präsidenten und dem Regierungschef geteilt ist. Während der – typischerweise direkt vom Volk legitimierte – Präsident vom Parlament nicht abberufen werden kann, ist der Regierungschef sowohl vom Vertrauen des Präsidenten als auch der parlamentarischen Mehrheit abhängig. In der politischen Praxis funktionierender semi-präsidentieller Systeme ist die Parlamentsmehrheit für die Frage, welcher politischen Richtung der Regierungschef zugehört, ausschlaggebend.⁸⁰ Die Machtverteilung im Regierungssystem der EU lässt sich entlang der Linien dieses Modells in der Tat fruchtbar interpretieren. Auf der einen Seite steht der Europäische Rat als ein Teil der doppelten Exekutive, der die entscheidende Instanz bei der Bestellung des Kommissionspräsidenten und des Kollegiums – und damit des zweiten Teils der Exekutive – darstellt. Präsident und Kollegium bedürfen allerdings eines parlamentarischen Zustimmungsvotums, zumal das Parlament das Recht hat, die Kommission durch ein Misstrauensvotum zu stürzen. Dem semi-präsidentiellen Modell entspricht auch, dass das Parlament lediglich die Kommission kontrolliert, nicht jedoch den Europäischen Rat. Aber auch in diesem Fall stoßen die strukturellen Ähnlichkeiten wieder an Grenzen. So hat der Europäische Rat nicht die Möglichkeit, den Kommissionspräsidenten zu entlassen. Der gravierendste Unterschied aber besteht darin, dass der Europäische Rat in der

78 *Decker, F.*: Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 12/2 (2002), 611–635, 623.

79 *Decker, F.*: Parlamentarisch, präsidentiell, a. a. O. sowie *ders.*: Institutionelle Entwicklungspfade, a. a. O.

80 Zur Debatte um den Typ des semi-präsidentiellen Regierungssystems siehe *Steffani, W.*: Semi-Präsidentialismus – ein eigenständiger Systemtyp?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26/4 (1995), 621–641; *Elgie, R.* (Hg.): *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999; *Roper, S. D.*: Are All Semipresidential Regimes the Same?, in: *Comparative Politics*, 34/3 (2002), 253–272.

gegenwärtigen Struktur ein Kollektivorgan ist, das nicht direkt vom Volk gewählt wird, sondern dessen Mitglieder auf nationaler Ebene – direkt oder parlamentarisch – legitimiert sind. Hinzu kommt ein Aspekt, der schon die Überzeugungskraft der beiden Grundtypen Parlamentarismus und Präsidentialismus einschränkte: Die Dynamik dieser Regierungssysteme ergibt sich vor allem aus dem Parteienwettbewerb, bei dem die Parteien entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien um die Zustimmung der Bevölkerung werben. Davon kann für die gesamte EU bisher jedoch keine Rede sein, weil „der Kampf um die Besetzung von politischen Schlüsselstellungen in der EU [...] nahezu ausschließlich auf Ebene der Mitgliedstaaten“ stattfindet.⁸¹

V. Institutionelle Pfade und die Europäische Verfassung

Damit scheinen wir wieder am Anfang angekommen zu sein, wenn es sich bei der EU offenbar doch um ein Regierungssystem *sui generis* handelt. Die Grenzen der Übertragbarkeit von Fragestellungen der Vergleichenden Regierungslehre scheinen offensichtlich zu sein: Weil es sich bei der EU nicht um ein staatlich verfasstes politisches System handelt, weil es gesellschaftlich und kulturell fragmentiert ist und weil deswegen nur Ansätze von legitimen systemweiten Mechanismen für den Interessenausgleich existieren, lassen sich zwar strukturelle Ähnlichkeiten mit den traditionellen Regierungssystemtypen finden. Jeder Ähnlichkeit steht aber ein grundlegender Unterschied gegenüber. Dennoch handelt es sich bei der typologischen Übung nicht um ein akademisches Glasperlenspiel. Zum einen können auf der Grundlage der typologischen Modelle alternative Entwicklungspfade der institutionellen Entwicklung unterschieden werden, mit deren Hilfe differenzierter argumentiert werden kann als mit der herkömmlichen Dichotomie „Supranationalismus-Intergouvernementalismus“.⁸² Die traditionellen Typen eignen sich zudem, einzelne Etappen des kontinuierlichen Systemwandels zu analysieren und zu bewerten. Im Folgenden soll das anhand des vorliegenden Vertrags über eine Europäische Verfassung skizziert werden.

Der von den Staats- und Regierungschefs am 29.10.2004 unterzeichnete Verfassungsvertrag⁸³ verstärkt die Konturen des semi-präsidentiellen Musters und

⁸¹ Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.: Regieren und Institutionenbildung, a. a. O., 19.

⁸² Siehe dazu vor allem Decker, F.: Parlamentarisch, präsidentiell, a. a. O.; ders.: Institutionelle Entwicklungspfade, a. a. O. sowie Coussens, W./Crum, B.: Towards Effective and Accountable Leadership of the Union, EPIN-Working Paper No. 3, Brüssel u. a., 2003.

⁸³ Auf den Verhandlungsgang kann hier nicht ausführlich eingegangen werden. Zu den Arbeiten und Ergebnissen des Konvents bzw. der Regierungskonferenz siehe Große-Hüttmann, M.: Der Konvent zur

setzt damit einen Trend fort, der bereits seit den 1980er Jahren den Systemwandel prägt. Die Verfassung bestätigt die Ausdifferenzierung einer doppelten Exekutive und unterstreicht diese Entwicklung dadurch, dass neben der Kommission nun auch der Europäische Rat durch einen Präsidenten geführt wird. Dieser tritt an die Stelle der bisher rotierenden Präsidentschaft und wird von den Staats- und Regierungschefs für zweieinhalb Jahre gewählt. Seine Aufgabe ist es, – bezeichnenderweise gemeinsam mit dem Kommissionspräsidenten – auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Kontinuität und Vorbereitung der Arbeiten des Europäischen Rates Sorge tragen. Darüber hinaus soll er die Sitzungen der Europäischen Rates leiten und „unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union die Außenvertretung der Union“ wahrnehmen.⁸⁴ Damit ist bereits ein zweites neues Amt angesprochen: Der Außenminister wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt. Er soll sowohl dem Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vorsitzen als auch als Vizepräsident der Kommission angehören.⁸⁵ Der Vorsitz in den anderen Ratsformationen wird voraussichtlich „von zuvor festgelegten Gruppen von drei Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von 18 Monaten“ nach dem Prinzip der „gleichberechtigten Rotation“ wahrgenommen.⁸⁶

Aufgrund der Ausweitung des Verfahrens der Mitentscheidung als neues „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“⁸⁷ wird die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zur Regel, wenngleich wichtige Ausnahmen formuliert wurden, in denen Einstimmigkeit erforderlich bleibt, etwa in der Außenpolitik oder der Steuerpolitik. Die Bedingungen für eine qualifizierte Mehrheit werden dabei neu definiert. Künftig gilt diese im Grundsatz als erreicht, wenn mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen und diese zugleich 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren.⁸⁸ Die vom Europäischen Konvent vorgesehene Reduzierung der Zahl der Kommissare auf 15 ist von den mitgliedstaatlichen Regierungen korrigiert worden: Bis voraussichtlich 2014 soll weiterhin jeder Mitgliedstaat mit einem Kommissar vertreten sein, danach wird die Zahl auf zwei Drittel der An-

Zukunft der Europäischen Union, in: Beckmann, K. u. a. (Hg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen, 2004, 137–165; *Hrbek, R.*: Föderalismus *sui generis* – der Beitrag des Konvents zur Verfassungsstruktur der erweiterten EU, in: ZSE, 1/3 (2003), 430–446. Für eine Einschätzung des Ergebnisses der Regierungskonferenz siehe *Wessels, W.*: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung, in: *Integration*, 27/3 (2004), 161–175.

⁸⁴ Art. I-22 des Verfassungsvertrags (im Folgenden: VVE; Rats-Dokument CIG 87/04 REV 2).

⁸⁵ Vgl. Art. I-28 VVE.

⁸⁶ Vgl. Art. I-23 Abs. 7 VVE sowie dazugehörige Erklärung der Regierungskonferenz.

⁸⁷ Art. I-34 VVE.

⁸⁸ Vgl. Art. I-25 Abs. 1 VVE.

zahl der Mitgliedstaaten gesenkt.⁸⁹ Die bereits in den letzten Vertragsreformen festzustellende Stärkung des Kommissionspräsidenten wird bekräftigt. Der Präsident soll die Leitlinien der Kommissionstätigkeit festlegen können und die interne Organisation bestimmen. Auch kann er einzelne Kommissare zum Rücktritt auffordern.⁹⁰

Weitreichende Änderungen ergeben sich für das Parlament. Der Verfassungsvertrag stellt nunmehr klar, dass es „gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig“ wird und mit ihm gemeinsam die Haushaltsbefugnisse ausübt.⁹¹ Das Parlament wird damit zum (annähernd) gleichberechtigten Gesetzgeber, denn die Zahl der Felder, in denen nach dem Mitentscheidungsverfahren entschieden wird, ist ungefähr verdoppelt worden.⁹² Eine Umkehr des Investiturverfahrens für die Kommission, bei dem das Parlament einen Kandidaten gewählt hätte und der Europäische Rat hätte zustimmen müssen, hatte sich schon im Konvent nicht durchsetzen können. Der Vertrag sieht aber nun vor, dass der Europäische Rat bei seinem Vorschlag das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigt.⁹³ Es wäre zwar falsch, daraus den Schluss zu ziehen, dass nunmehr die politische Zusammensetzung des Parlaments ausschlaggebend für die Frage ist, wer Kommissionspräsident wird, denn das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bleibt wie erwähnt bestehen. Aber, und das zeigen auch schon die Erfahrungen des Besetzungsverfahrens 2004, das Parlament gewinnt als eigenständiger Faktor an Bedeutung. Zum einen haben die Fraktionen die Personen, die für das Amt des Kommissionspräsidenten gehandelt wurden, auch entlang parteipolitischen Mustern beurteilt, zum anderen hat das gesamte Parlament im Fall der Bestätigung des Kollegiums eindrucksvoll demonstriert, dass gegen seinen Willen keine Kommission in ihr Amt gelangen kann.⁹⁴ Es spricht deshalb einiges dafür, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Kommission künftig stärker akzentuiert wird.

Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgesehen werden, ob die Bestimmungen des Verfassungsvertrages in der beschlossenen Form in Kraft treten werden. Diese Einschränkung vorausgeschickt, lassen sich bei einer Betrachtung der institutionellen Reformen durch den Verfassungsentwurf zwei Tendenzen erkennen.

89 Vgl. Art. I-26 Abs. 5f. VVE, wobei der Europäische Rat einstimmig eine andere Zusammensetzung beschließen kann.

90 Vgl. Art. I-27 VVE.

91 Art. I-20 Abs. 1 VVE. Die bisherige Trennung obligatorischer und nicht-obligatorischer Aufgaben entfällt.

92 Vgl. *Wessels, W.*: Die institutionelle Architektur, a. a. O., 163 f.

93 Vgl. Art. I-27 Abs. 1 VVE.

94 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 28.10.2004, 4.

Zum einen findet, wie gesehen, eine Stärkung beider Teile der Exekutive statt. Ein genauer Blick auf deren Aufgaben zeigt, dass der Präsident des Europäischen Rates schwerpunktmäßig für die Führung der stärker an intergouvernementale Muster angelehnten Politikfelder, vor allem für die Außen- und Sicherheitspolitik, sowie für die konstitutionellen Weichenstellungen der EU zuständig ist.⁹⁵ Der Präsident der Kommission hingegen führt die Exekutive primär in den vergemeinschafteten Politikfeldern. Der Außenminister verbindet beide Teile, wobei die Kompetenzabgrenzung zum Präsidenten des Europäischen Rates einstweilen offen bleibt. Auch im Bereich der Legislative verstärken sich bereits seit längerer Zeit eingeleitete Trends. Das ist vor allem an der Gesetzgebung festzumachen, die immer deutlicher auf ein Zwei-Kammer-Parlament hinausläuft. Die bislang offenkundige Asymmetrie zwischen EP und Rat wird zwar auch mit der Verfassung nicht völlig nivelliert, aber bis auf geringe Ausnahmen wird das Europäische Parlament zum gleichwertigen Gesetz- und Haushaltsgeber. In der Substanz bestätigt wurde das Verfahren zur Bestellung der Kommission. War bislang lediglich eine Zustimmung des Parlaments für die Bestellung des Kommissionspräsidenten notwendig, so spricht der Verfassungsvertrag nun immerhin explizit davon, dass das Parlament den Präsidenten „wählt“.⁹⁶

VI. Bilanz: Intergouvernementaler Semi-Präsidentialismus als neuer Systemtyp?

Können die traditionellen Typen des Parlamentarismus und des Präsidentialismus nun auch in einem nicht-staatlichen Kontext gewinnbringend in Anschlag gebracht werden, um das Verständnis der institutionellen Struktur der EU zu verbessern? Anhand der Darstellung der historischen Ausgestaltung des EU-Institutionengefüges ließen sich Merkmale identifizieren, die erkennbare strukturelle Ähnlichkeiten zu den traditionellen Grundmustern demokratischen Regierens aufweisen. Als problematisch erwies sich aber, dass jeweils ebenso deutliche Abweichungen von den Typen konstatiert werden mussten. Es wäre dennoch vor-schnell, daraus den Schluss zu ziehen, das Regierungssystem der EU sperre sich gegen eine typologische Verortung. Die Frage ist vielmehr, ob die vorhandenen Schemata fortentwickelt werden können, so dass die Strukturähnlichkeiten eben-

95 Der VVE beseitigt formal die Trennung der Säulen der EU-Politik, wenngleich die Arrangements der Entscheidungsfindung nach wie vor Unterschiede zwischen Politikfeldern erkennen lassen.

96 Art. I-19 Abs. 1 VVE.

so wie die Besonderheiten der EU abgebildet werden können. Einige Vorschläge liegen bereits vor. So spricht *Magnette* von einem „semi-parlamentarischen“ System, das zwar Grundzüge des Parlamentarismus aufweise, aber in zwei entscheidenden Aspekten davon abweiche, weil es keine volle Gleichberechtigung in der Gesetzgebung gebe und das Parlament nur eingeschränkte Kompetenz bei der Bestellung der Exekutive habe.⁹⁷ Den gleichen Begriff favorisiert *Dann*, der den „Semi-Parlamentarismus“ aber vor allem daran festmacht, dass das Parlament bei der Investitur der Kommission lediglich eine „negative Macht“ habe und dem Europäischen Rat als zweitem Pol der Exekutive nicht das Misstrauen aussprechen kann.⁹⁸ *Peters* schließlich diagnostiziert einen Trend zu einer „teilparlamentarisierten Verhandlungsdemokratie“ der EU, die durch eine Abkehr vom Parlamentarismusideal und einen Bedeutungsgewinn außerparlamentarischer Verhandlungssysteme gekennzeichnet sei.⁹⁹ Auf europäischer Ebene setze sich fort, was in den Mitgliedstaaten als „Niedergang der Parlamente“ bereits seit mehreren Jahren diskutiert werde.

Das Problem dieser Vorschläge ist, dass sie die parlamentarischen Elemente des EU-Regierungssystems betonen, während sie die starke Rolle der Exekutive zu wenig reflektieren. Im Vergleich der traditionellen Typen wird diese Eigenschaft am ehesten durch das Konzept des Semi-Präsidentialismus abgedeckt. Offenkundig macht es schon sprachlich wenig Sinn, die Abweichungen vom Idealtyp durch die Hinzufügung eines weiteren „Semi“-Präfix zu kennzeichnen. Aber auch systematisch spricht vieles dafür, begrifflich in eine andere Richtung weiter zu denken. Denn es muss berücksichtigt werden, dass die EU auf einem Vertrag von Mitgliedstaaten fußt und die Regierungen im Entscheidungsgefüge eine nach wie vor große Rolle spielen. Es ist dieser Faktor, auf den die entscheidenden Unterschiede des EU-Regierungssystems im Vergleich zu den an nationalstaatlichen politischen Systemen entwickelten traditionellen Kategorien der Vergleichenden Regierungslehre zurückgeführt werden können. Das betrifft vor allem den Charakter des Europäischen Rates als eines (einstweilen) kollektiven Führungsorgans, seine starke Rolle bei der Besetzung der Kommission sowie die Dominanz des Ministerrates in der Gesetzgebung. Hinzu kommen die strukturellen Bedingungen eines nicht-staatlichen politischen Systems, dessen politischer Prozess nicht primär über Parteien strukturiert wird, die vor den Augen einer europaweiten Öffentlichkeit im Wettbewerb miteinander stehen. Gegenüber diesen Faktoren

97 *Magnette, P.*: L'Union européenne: un régime semi-parlementaire, in: Delwit, J.M. u. a. (Hg.): A quoi sert le Parlement européen?, Brüssel, 1999, 25–54.

98 *Dann, P.*: Looking through the Federal Lens: The Semi-Parliamentary Democracy of the EU, Jean Monnet Working Paper 5/02, New York, 2002, 47.

99 *Peters, A.*: Elemente einer Theorie, a. a. O., 754.

bleibt die klassische Typologie der Vergleichenden Regierungslehre – zwangsläufig – blind. Gesucht wird also eine Variante, die (a) die herausgehobene Rolle der Exekutive, (b) die Elemente parlamentarischer Verantwortlichkeit der Kommission sowie vor allem (c) die besondere Bedeutung der Regierungen im Entscheidungsprozess begrifflich integrieren kann. Als typologische Alternative bietet es sich hier an, von einem „intergouvernementalen Semi-Präsidentialismus“ zu sprechen. Damit wäre ein Begriff gewählt, der auf die strukturelle Ähnlichkeit des EU-Regierungssystems mit semi-präsidentiellen Systemen verweist, jedoch zugleich die „intergouvernementale Seite“ der EU reflektiert.

Mit dem Typ des „intergouvernementalen Semi-Präsidentialismus“ lassen sich die zentralen Charakteristika des EU-Regierungssystems besser erfassen als mit jenen Vorschlägen, die vom Parlamentarismus ausgehen. Denn er bietet die Möglichkeit, die strukturellen Spannungen, die sich aufgrund der „bizyphalen Struktur“¹⁰⁰ des EU-Systems ergeben, kategorial abzubilden. Dabei liegt selbstverständlich ein weiterer Einwand auf der Hand: Handelt es sich dabei nicht wiederum um die begriffliche Umschreibung eines Systems *sui generis*? Darauf ist zum einen zu entgegnen, dass die typologische Einordnung den systematischen Vergleich des EU-Regierungssystems mit anderen Formen wesentlich erleichtert. Denn behauptet wird, dass es sich um eine – wenn auch besondere – Form des Semi-Präsidentialismus handelt. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass künftig weitere Formen parlamentarisch verantwortlicher Exekutive jenseits des Nationalstaates zu erwarten sind.¹⁰¹ So wird seit mehreren Jahren diskutiert, ob die WTO eines Parlamentes bedarf, um die Legitimitätslücke der Organisation zu schließen.¹⁰² In der sich dynamisch entwickelnden Afrikanischen Union, die ihre institutionelle Struktur eng an das Vorbild der EU angelehnt hat, ist im März 2004 das zunächst von nationalen Parlamenten beschickte „Pan-Afrikanische Parlament“ eingerichtet worden, das auf mittlere Sicht direkt gewählt werden und Gesetzgebungsbefugnisse erhalten soll.¹⁰³ Wenngleich es sich dabei einstweilen um zaghafte Versuche bzw. Debatten handelt, scheint sich doch abzuzeichnen, dass sich auch jenseits des Nationalstaats „Regierungsstrukturen“ herausbilden, gegenüber denen das Vokabular der Vergleichenden Regierungslehre sprachfähig bleiben muss. Auch dazu kann die Debatte über das Regierungssystem der EU und den „intergouvernementalen Semi-Präsidentialismus“ ihren Beitrag leisten.

¹⁰⁰ Tömmel, I., a. a. O., 285.

¹⁰¹ Vgl. dazu Delbrück, J.: Transnationaler Föderalismus?, in: Christiana Albertina, 57 (2003), 33–49.

¹⁰² Vgl. Bender, P.: Ein Parlament für die WTO?, in: Internationale Politik, 57/6 (2002), 43 f.

¹⁰³ Vgl. Schmidt, S.: Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/2005, 25–32, hier 27.