# 1. Institutionen

1. **Allgemeine Informationen zum supranationalen Governance-System**

Primäres Ziel des europäischen Binnenmarkts ist die **Generierung maximaler Wohlfahrt durch Skalenerträge** (Transaktionskosten senken). Deshalb müssen europäische Entscheidungen, um Verlierer auszuschließen, in kooperativer Form mittels Institutionen getroffen werden.

Analog zum Nationalstaat hat auch die **EU** drei Kernaufgaben zu bewältigen: Allokation, Distribution, Stabilisierung. Dabei entsteht ein **Konflikt** zwischen Nutzenmaximierung und Bürgernähe.

**Zentralisierung** gilt als notwendig, wenn die Lebensverhältnisse regional differieren und angepasst werden sollen.
 **Dezentralisierung** gilt laut **Dezentralisierungstheorem** als notwendig, wenn:
**1**. die Differenzen der Bürger zwischen (interregional), aber nicht innerhalb (intraregional) der Verwaltungseinheiten differieren.
**2**. Keine externen Kosten entstehen, d.h. die Kosten der Bereitstellung auf das räumliche Gebiet der Verwaltungseinheit beschränken.
**3**. Die Grenz- und Durchschnittskosten in jeder Region gleich sind.

Im Zuge der EU-Zentralisierung mussten viele nationale Institutionen wie Bundesbank, Bundeskartellamt oder zuletzt das Bundesverfassungsgericht erheblich Federn lassen.

Die Entwicklung der EU beruht auf Zentralisierungstendenzen, die auch ähnlich bei der Entwicklung von Nationalstaaten empirisch zu beobachten ist. **Nationalstaaten** aber zentralisieren ihre Tätigkeiten auf die Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates. Dagegen resultiert **europäische Zentralisierung** auf eine Beschränkung der Staatstätigkeit durch den Markt. Zentrales Ziel der EU: Vollendung des Binnenmarktes, in dem keine wettbewerbsverzerrende Intervention durch Mitgliedstaaten besteht. Mit dieser Zielpräferenz wird gleichzeitig die nationale Ordnungspolitik (Präferenzen) in Frage gestellt. Die EU besitzt keine Kompetenzen eines sozialen Leistungs- oder Gewährleistungsstaates, womit ihr möglicherweise eine überlebensnotwendige Input-Legitimität abhanden kommen kann.

Welche Ebene für die Geld- und Stabilitätspolitik zuständig sein soll, ist weiterhin im Integrationsraum umstritten. Gleiches gilt auch für die distributive Politik. Bei allokativen Aufgaben scheint die Antwort einfacher zu sein. Das Zentrum der EU ist eindeutig der Binnenmarkt, den es vor Marktversagen zu schützen gilt. Die grundlegende Idee des Binnenmarktes ist die Herstellung maximaler Mobilität für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit, sprich: einer Minimierung der Wanderungshemmnisse und mithin einer maximalen Wettbewerbsintensität.

Die Sicherung einer **effizienten Marktwirtschaft** ist zwar ein notwendige, aber keine hinreichende Bedingung zur Realisierung eines sozioökonomischen Wohlfahrtsoptimums. Distributive Ergebnisse, die als Reflex von marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismen entstehen, können von Bürgern als **ungerecht oder unsozial** empfunden werden. Es kommt zu einer Ablehnung der Marktwirtschaft. Ähnliches ereignet sich auch auf der europäischen Ebene. Gesellschaftliche Präferenzen zur sozialen Gerechtigkeit bzw. zum sozialen Frieden werden durchgesetzt. Initiatoren distributiver Maßnahmen sind in der Regel die Mitgliedstaaten, um zugleich die Integration mit positiven Effekten zu füttern und zu stabilisieren.

Die EU wird von **Mitgliedstaaten** gesteuert. Staaten können – unter der Voraussetzung souveräner Entscheidungsträger – aus der EU bei mangelnder Akzeptanz **austreten**. Es kommt – im Idealfall - zur mitgliedstaatlichen **Kontrolle** über die Kommission und somit zur Stärkung dezentraler Positionen.

Einheitlich geltende, mithin zentrale Maßnahmen erlässt die EU durch **Harmonisierung** (ordnungspolitische Strategie), d.h. a) Verordnung (VO) oder b) Richtlinie. Eine **Verordnung** ist an alle Bürger adressiert und besitzt eine allgemeine und unmittelbare Geltung (es bedarf keines legislativen Aktes). Eine **Richtlinie** ist an Mitgliedstaaten (Regierungen, Parlamente) - und *nicht* an Gerichte oder Bürger - adressiert, sie beinhaltet verbindliche Ziele, zu ihrer Verwirklichung haben die Staaten eine freie Wahl der Mittel zur Zielerreichung. Eine dritte, selten genutzte Möglichkeit zur Zentralisierung besteht in **Empfehlungen oder Stellungnahmen**, die eine unverbindliche Äußerung ohne politische Bindung (gerichtlich nicht einklagbar) ist.

Ökonomische Gründe zur Zentralisierung ergeben sich aus externen Effekten wie Umweltkosten, es wird "**weniger Staat**"benötigt. Ein Interesse der Nationalstaaten an Zentralisierung gilt der Vermeidung parlamentarischer Kontrolle, Gesetzgebungsinitiative liegt unter ausschließlicher Nutzung supranationaler Paradigmen bei der Europäischen Kommission („Europäisches Kabinett“), damit werden Möglichkeiten zur Dezentralisierung erschwert.

Es gibt auch nationalistische **Bewegungen gegen Zentralität** wie in Spanien (Autonomiebewegungen in Katalonien), Belgien oder Nordirland (religiöser Konflikt zwischen Protestanten und Katholiken) und Deutschland (AfD).

**Parkinsonsche Gesetz zur Zentralisierung** (Kartoffeltheorem): Die Gründung einer Organisation ist leichter als ihre Abschaffung („Nun sind die Kartoffeln da, nun müssen sie auch gegessen werden“). Die Existenz der EU bedarf also einer **Legitimation**.
🡪**Parkinson**: Die EU ist deutlich ein Projekt von politischen und ökonomischen Machteliten (*Top-down-Modell*) und kein demokratisches Anliegen europäischer Bürger (*Bottom-up-Modell*).

Folgende integrationspolitische Perspektiven sind aufgrund der Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsparadigmen möglich:

1. **„United States of Europe**“ (Winston Churchill, 1946 bei Rede vor Studenten der Uni Zürich),

2. Forderung von „**l`Europe des patries**“ (intergouvernementales Paradigma von Charles de Gaulle, 1965 bei Abwehr der Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips durch die Kommission unter Präsident Walter Hallstein).

"**Kopenhagener Kriterien**": verbindliche Kriterien zum Beitritt neuer Staaten:

1. **Integrationswilligkeit**: Alle bestehenden normativen Forderungen sind umgesetzt.
2. **Stabilität der Demokratie**: und ihrer Institutionen (Rechtsstaat, Menschenrechte, ..)
3. **Marktwirtschaft**: funktionierend 🡪 Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt standhalten
4. **Aufnahmefähigkeit**: neuer Staaten in die EU.

-

2. **Was sind Institutionen?**

**Institutionen**: sind Einrichtungen, die gleichartige, sich wiederholende Handlungen von Akteuren und Beziehungen zwischen den Akteuren einer Gesellschaft formen. Institutionen sollen Ordnung in alltägliche Dinge bringen und bestehende Unsicherheiten mindern.

Institutionen sollen durch Kooperation und mittels Argumente, Verhandlung und Drohung **Zentralisierung fördern**.

Sie können **formgebunden** (formale Funktionsregeln) oder **formungebunden** als informelle Regeln auftauchen. **Formale Funktionsregeln** legen fest:

**1**. Wer Entscheidungen treffen darf.

**2**. Welche Handlungen erlaubt/verboten sind.

**3**. Welche Handlungen eingesetzt werden müssen.

**4**. Welche Informationen geliefert/nicht geliefert werden müssen.

**5**. Welche Entgelte den Akteuren entsprechend ihren Handlungen zugebilligt werden können.

**Arten von Institutionen**:
**a)** Verhaltensregeln: Normen, Traditionen, Gesetze
**b)** Entscheidungssysteme: Preissysteme, Hierarchien, Demokratie
**c)** Organisation personeller Natur: Verbände, private Clubs, Familie

2.1. **Leitthesen**:

Institutionen erklären u.a. Transaktionskosten und ermöglichen Kooperation zT erst. Durch Institutionen (zB **Unionsvertrag**) können Akteure zu kooperativen Ergebnissen im Sinne des Gefangenendilemmas gezwungen werden. Jedoch ist Pareto-Optimalität nicht gleich Gerechtigkeit.

***-***

3. **Supranationales Prinzip der faktischen Gewaltenteilung**

Nach Maßgabe des methodologischen Nationalismus:
Unter *theoretischen* Voraussetzungen gilt: „Das Institutionensystem der EU besteht erstens aus ihren Gremien und Organen, zweitens aus den Spielregeln für die Interaktion der Mitglieder in diesem Gremien sowie drittens aus den Regeln des Zusammenwirkens der Organe untereinander und viertens mit solchen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Das so entstehende komplexe Institutionengefüge wird… auch als Unionsordnung oder als Governance-System der EU bezeichnet.“

Auf der gemeinschaftlichen Ebene werden Institutionen als **Organe** definiert, die verbindliche Rechtsakte setzen können. Einer Institution ist das nicht möglich.

-

3.1. **Supranationale Legislative**:

a. **Europäischer Rat (ER)**
Er setzt sich aus diesen Regierungs- und Staatschefs zusammen und dem Präsidenten der Europäischen Kommission. Halbjährliche Zusammenkunft. Legt allgemeine **politische Zielvorstellungen und Grundsätze** fest, setzt sich erwartungsgemäß für Wahrung der nationalen Identität ein.

Der ER ist **kein Organ**, da er keine Gesetze erlassen kann, trotzdem die zentrale Institutionen zur Gestaltung der Integration.

b. **Rat der Europäischen Union (Ministerrat oder Rat)**Jeder Mitgliedsstaat stellt einen Minister (Außenminister, Agrarminister, etc.).
Aufgabe: Konsensbildung der Mitglieder, **Hauptentscheidungsorgan der EU**, zuständig für Verteilung.
Beim Gesetzgebungsverfahren gilt nach dem Vertrag von Lissabon das Prinzip der doppelten Mehrheit: a) 55% der Mitgliedstaaten und b) mindestens 65% der EU-Bevölkerung müssen repräsentiert sein. Grund der Änderung war die relative Bevorzugung kleiner Staaten durch die überproportionale Stimmverteilung (Vergleich Luxemburg und Deutschland).

Nationale Parlamente haben auf Entscheidungen im Ministerrat so gut wie keinen Einfluss mehr, sie werden im Grunde nur noch zur Ratifizierung benötigt. Eine Ablehnung von EU-Akten führt notwendig zur Klage beim EuGH, Mitgliedstaaten haben ihrer *Rechtstreuererklärung* (AEUV) zu folgen. Gewaltiges Demokratieproblem, da die nationale Exekutive auf der europäischen Ebene zur Legislative mutiert.

**Europäische Auswärtige Dienst**: seit der Ratifizierung des Lissaboner Vertrags. Der „hohe Vertreter“ gilt als faktischer europäischer Außenminister.

c. **Europäisches Parlament**

Sitz in Straßburg (Plenarsitzungen), Präsident Martin Schulz (2014), Sitzungen in Brüssel (Ausschüsse, Fraktionen, kürzere Plenarsitzungen), Luxemburg (parlamentsbezogene Aktivitäten). **EP *vertritt* *die Völker* der Mitglieder**. Unmittelbar von Bürgern legitimierte Abgeordnete. 17 ständige Ausschüsse für innnere und 3 für äußere Politiken. Aufgabe: Kontrolle der Kommission, Fragerecht, Mitwirkungsrecht am EU-Haushaltsplan, keine selbständige gesetzgebende Kompetenz, nur Mitentscheidungs-(Vetokompetenzen), hier aber gleichberechtigt mit Ministerrat.

-

**3.2. Exekutive („Europäische Regierung“, „Kabinett“ der EU):**

**Europäische Kommission (Organ):**

Sitz in Brüssel. Amtszeit der Kommissare beträgt fünf Jahre. Kommissare entsprechen in etwa einem Minister im Staat. Alle Mitgliedstaaten entsenden nach dem Vertrag von Lissabon jeweils einen Kommissar.

Seit dem Lissabon-Vertrag (2009) sind bei der Nominierung des Kommissions-Präsidenten die Ergebnisse der EP-Wahlen zu berücksichtigen.

Die Kommission ist ein Kollegialorgan: Sie fällt nur gemeinsam Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Es gibt keine europäische „Regierung“ im Sinne von Staatlichkeit, welche sich auf parlamentarische Mehrheiten im EP stützt und Maßnahmen gegenüber einem Volk zu verantworten hat. Aber nach dem methodologischen Nationalismus ist sie als **faktische Regierung** für supranationale Politik verantwortlich.

Sie besitzt weitgehend das **Initiativmonopol** (Vorschlagsmonopol) für europäische Rechtsakte zur Angleichung unterschiedlicher Bedingungen im Binnenmarkt.

-

**3.3. Judikative**

**Europäischer Gerichtshof**: kann – analog zu nationalen Verfassungsgerichten – Absprachen der kooperativen Akteure (ER, EK, EP) unter bestimmten Voraussetzungen **widersprechen**. Er ist damit kein kooperativer Akteur und ein kooperatives Organ.

Als politisch unabhängiges Organ ist der EuGH kein kooperativer Akteur, er kann – analog nationaler Verfassungsgerichte - paretianischen (auf Pareto zurückgehende) Absprachen der kooperativen Akteure (Europäischer Rat, Ministerrat, Kommission, EP, Komitologie, Coreper) unter bestimmten Voraussetzungen widersprechen. Sitz des EuGH: Luxemburg.
Richter des EuGH sind nur formal unabhängig. Ihre Wiederwahl um weitere sechs Jahre hängt vom Wohlwollen nationaler Politiker ab, sprich: vom Opportunitätsprinzip (nationaler Nutzen) ab. Damit ist ein Richter politisch abhängig.

-

**3.4. Weitere Organe / Hilfsorgane**

**Europäischer Rechnungshof**: Kontrolle über Verwendung von gemeinschaftlichen Haushaltsmitteln.

**Europäische Zentralbank**: Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld-, Zins- und Währungspolitik.

**Komitologie** (kein Organ): Ausschüsse zur nationalen Kontrolle der Vorschläge der Europäischen Kommission, inhaltliche Anpassungsvorschläge nationaler Akteure gegenüber Kommission, Nutzung externer Information (undemokratische Geheimniskrämerei hinter verschlossenen Türen).

-

**4. *Gibt es eine Opposition im EU-Regierungssystem*?**

Unter der Annahme, dass die Europäische Kommission durch ihr Vorschlagsmonopol europäischer Rechtsakte gemäß dem „methodologischen Nationalismus“ als „Regierung“ gilt, dann bestehen folgende oppositionelle Institutionen: Europäisches Parlament (Veto-Organ ohne Initiativrecht), der Ministerrat, die Komitologie, EUGH

-

**5. Rechtliche Wirksamkeit legislativer Akte der EU**

Die EU kann nur Richtlinien, Verordnungen oder rechtlich unverbindliche Empfehlungen vorlegen. Die Wirksamkeit supranationaler Rechtsakte ergibt sich erst dann, wenn nationale Parlamente die Akte mit Mehrheit angenommen bzw. ratifiziert haben. In Deutschland müssen solche Entscheidungen im *Bundesgesetzblatt* veröffentlicht sein, um rechtskräftig zu werden.

Zu unterscheiden ist zwischen *Primär*- und *Sekundärrecht*: Als Primärrecht gilt der Unionsvertrag (AEUV, EUV). Zum Sekundärrecht gehören daraus abgeleitete Richtlinien, Verordnungen und Empfehlungen (Art. 288 AEUV).

-

**6. Staatlichkeit der EU?**

EU verfügt über kein rechtliches, aber faktisches Prinzip der Gewaltenteilung. Besitzt eigene Flagge, Hymne, Unionsbürgerschaft, europäischen Führerschein. **Die Indikatoren suggerieren Staatlichkeit der EU**. Die Verträge (AEUV, EUV) werden von Juristen als Verfassung bewertet, obwohl sie primär wirtschaftspolitische Indikatoren beinhaltet. Existenz von Staatlichkeit ist auch ohne Verfassung wie in Großbritannien möglich.

Folgende drei Kriterien definieren Staatlichkeit: a) Staatsvolk, b) Staatsgebiet, c) Staatsgewalt.

Die EU besteht aus:

ad a) den Völkern der Mitgliedstaaten, es existiert kein europäisches Staatsvolk, Unionsbürgerschaft oder europäische Hymne haben nur symbolische Funktionen.

ad b) Grenzen bestehen als wirtschafts- oder zollpolitische Normen gegenüber Drittstaaten, es sind *keine* staatspolitischen Grenzen.

ad c) EU besitzt kein Gewaltmonopol, um supranationale Rechtsakte wie Richtlinien, Verordnungen oder EuGH-Rechtsprechung zu exekutieren. Sie besitzt kein administratives Mandat zur exekutiven Gewalt. Bei der Durchsetzung supranationaler Maßnahmen jeder Art ist sie stets abhängig von kooperativen Institutionen (vor allem der nationalen Leitgerichte) der Mitgliedstaaten. Wenn eine nationale Legislative und Judikative sich weigern, europäische Akte anzuerkennen, wird im Nationalstaat kein EU-Rechtsakt wirksam.

Mittlerweile kam als vierter Referenzpunkt die Fähigkeit hinzu, mit anderen Staaten in politischen Kontakt zu treten, d.h. ein Völkerrechtssubjekt zu sein. Es ist davon auszugehen, dass das 4. Kriterium sich als Resultante aus den anderen Referenzen ergibt.

*Konklusion*: **Die EU ist definitiv kein Staat**. Stattdessen vielleicht: Nationalitätenstaat.

Durch Delegation von nationalen Kompetenzen sich öffnende Handlungslücken werden von der EU geschlossen, welche sie mit *ihrem* autonomen Rechtssystem und mithin von den Mitgliedstaaten zugestandenen Paradigmen schließt. Es besteht keine (vertikale Ordnung) Überordnung der EU gegenüber dem Staat, sondern eine horizontale *Substituierung* von Kompetenzen.

Das immer wieder sichtbare Unterfangen, zum Beispiel den *demokratischen* Charakter der EU mit dem „methodologischen Nationalismus“ zu vollziehen, ist daher grundlegend abzulehnen. Demokratische Institutionen, die so genannte *Input*-Legitimation, lässt sich nur im Kontext des Mehrebenensystems (Multi-Level-System) angemessen bewerten. **Als ökonomisches Regime hat sich die EU über eine gezielte *Output*-Legitimation (Nutzenmaximierung) zu bewähren**. Die Verteilung von Nutzen ist offen.

EU-Organe können keine formalen Steuerungskompetenzen ausüben. Sie können diese nur materiell vorbereiten. **Die formale Verantwortung bzw. die Letztentscheidung liegt beim Nationalstaat**. Allerdings sollten diese Governance-Modi nicht mit „weichen“ Formen der Steuerung und Koordination gleichgesetzt werden, da sie vielfach in hierarchische Strukturen (Mehrebenensystem, Kooperation mit nationalen Institutionen) eingebettet sind.