

Puzzle mit zu vielen Teilen

Institutionen und Entscheidungsprozesse in der EU

Erstens: Weißbücher, Grünbücher, Arbeitsdokumente, Vorschläge zu Gipfeln, Abkommen, Berichte, Studien, Richtlinien und Verordnungen: Der Output der Institutionen der EU ist beeindruckend, und das in 11 Sprachen. Daneben noch die vielen nationalen, kontrovers geführten Diskussionen zu den Themen Europas mit den gegenseitigen Schuldzuweisungen bei Mißerfolgen und der Unfähigkeit, Erreichtes als Erfolg darzustellen.

Zweitens: Das Schachbrett der europäischen Institutionen: Gipfel, Rat, Ministerrat, Kommission, Parlament, Gerichtshof, Rechnungshof, Europäische Investitionsbank, Ausschuß der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Bürgerbeauftragter der EU, Europäische Zentralbank, Markenamt, Europäisches Patentamt, nein der Platz reicht nicht für alle Einrichtungen der EU.

Drittens: Entscheidungsmechanismen zwischen den Beteiligten: Mitentscheidungsverfahren, Anhörung, erste Lesung, zweite Lesung, Direktiven an die Mitgliedstaaten, Stellungnahmen zu legislativen Entschlüssen, Verträge und deren Ergänzungen, Maastricht, Amsterdam, Komitologie, Beitrittsverhandlungen und -beschlüsse nach dem Mitentscheidungsverfahren, Trilogie zwischen Institutionen, Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen einen Mitgliedstaat vor dem EuGH.....

Viertens: Der Bürger steht verständnislos vor Europa!

Natürlich soll niemand glauben, daß man mit einem Artikel auch nur ansatzweise das Dickicht lichten könnte, das uns den Blick auf Europa versperrt. Im folgenden sollen trotzdem einige Hinweise gegeben werden zu der Frage, welche Aufgaben die Institutionen Europas erfüllen sollen und wo Grenzen gesetzt worden sind.

Dabei ist vorweg darauf zu verweisen, daß diese Institutionen eine Geschichte und damit historische Dimension haben und ohne die Einordnung in diesen Zusammenhang nicht verstanden werden können. Die EU und eben auch die sie ausmachenden Institutionen, die den Aufbau Europas vorantreiben, sind unfertig; sie sind teilweise gar nicht auf die Aufgaben hin zugeschnitten und konzipiert worden, die ihnen

mit der Zeit zugefallen sind. Zu dieser historischen Dimension nur ein Beispiel: Zu Beginn der EWG, die als rein wirtschaftlich orientierte Verbindung der damaligen sechs Gründerstaaten gedacht war, war es nicht erwünscht und wohl auch nicht notwendig, ein demokratisch legitimes Parlament zu schaffen. Stattdessen wurde die sog. Versammlung eingerichtet, die, aus heutiger Sicht betrachtet, praktisch keinerlei Rechte hatte, vor allem, wenn man sie etwa mit einem nationalen Parlament hätte vergleichen wollen. Die historische Entwicklung ist dann durchaus dem richtigen Weg gefolgt: Aus der Versammlung wurde das Europäische Parlament (EP) mit 626 direkt gewählten Mitgliedern, und dieses Parlament kommt, was die Machtverteilung angeht, heute einem nationalen Parla-

ment schon recht nahe. Rückblickend sind die Forderungen, die Versammlung aufzulösen, daher ebenso fragwürdig, wie die häufig geäußerte Meinung, dieses Parlament hätte keine Daseinsberechtigung. Ähnliches gilt für die frühere Hohe Behörde, die heutige Kommission - auch sie hat sich seit Mitte der 50er Jahre bis heute weiterentwickelt, und auch in Zukunft sind noch Veränderungen zu erwarten.

1. Die Gewaltenteilung in der EU

Jedes demokratisch legitimierte Staatesgebilde zeichnet sich durch eine klare Gewaltenteilung aus: Legislative, Exekutive und Judikative; alle Mitgliedstaaten der EU kennen dieses Sys-



tem und dies wird auch nach außen sichtbar. Das bedeutet unter anderem, daß die Vertreter der jeweils einen oder anderen Einrichtung Wert darauf legen, der «richtigen» zugeordnet zu werden: Ein Richter wird sich nicht als Mitglied der Regierung bezeichnen, ein Regierungsmitglied handelt nicht als Parlamentarier. Die Öffentlichkeit identifiziert zu einem hohen Grade die Handelnden als Mandatsträger ihrer jeweiligen Institution.

Auf europäischer Ebene sind in diesem Zusammenhang zwei Besonderheiten zu verzeichnen:

- Erstens: Die Vorstellungen zur Gewaltenteilung in der EU, die in der Öffentlichkeit bestehen, korrespondieren nicht im entferntesten mit der Realität. Es heißt z.B., die EU funktioniere nicht, oder Brüssel stünde Kopf oder der EURO könne nicht eingeführt werden. Wer käme wohl auf die Idee zu sagen oder zu schreiben, die Bundesrepublik würde nicht funktionieren oder Bonn stünde Kopf oder die DM hätte nicht eingeführt werden können. Nein, auch in der EU treffen ganz bestimmte Gremien die Entscheidungen. Deshalb müßte es z.B. heißen: Der Ministerrat hat sich verweigert, die Kommission

hat eine mangelhafte Vorlage vorgestellt, das Parlament hat aus politisch vordergründigen Motiven nicht wie vorher dargestellt abgestimmt. Im Ergebnis würde eine etwas korrektere Plazierung der Begriffe dieser diffusen Zuordnung von Verantwortlichkeiten vorbeugen, und die Bürger auch auf lange Sicht mit den Handelnden und ihren Bezeichnungen und Aufgaben vertraut machen. Die Simplifizierung der Argumente, durchgängig bei allen Medien, trägt dazu bei, daß die Transparenz immer weiter abnimmt.

- Zum zweiten gilt es, auf einige EU-eigene Phänomene hinzuweisen, die mit den herkömmlichen Voraussetzungen einer Gewaltenteilung nicht zu vereinbaren sind. Daher im folgenden einige Bemerkungen zu den wichtigsten Institutionen Europas :

a) Der Rat

Der europäische Rat (das Zusammenreffen der Staats- und Regierungschefs, auch als Gipfel bezeichnet), oder der Rat der EU (Zusammentreffen der Fachminister zu den jeweiligen Sachfragen) befindet sich immer in einer Zwitterrolle: Einerseits ist er Legislative auf europäischer Ebene, denn er beschließt die Gesetze für Europa, andererseits sind die hier handelnden Personen gleichzeitig die Exekutive auf nationaler Ebene. Daheim müssen die Richtlinien in nationales Recht umgesetzt und ausgeführt werden. Das schafft selbstverständlich Unsicherheiten sowohl in der einen, als auch in der anderen Rolle, manchmal werden die Rollen auch gegeneinander ausgespielt. Die Öffentlichkeit, die Medien sollten diese ungesunde Rollenverteilung entlarven und darstellen: Ein Umweltminister darf nicht vor heimischem Publikum vorgeben, daß ihm EU-Recht nicht gefällt oder daß er es aus politischen Motiven nicht umsetzen können, denn er selbst hat es als Legislative auf europäischer Ebene (mit)geschaffen. Die Presse und die Bürger sollten sich bewußt werden, wie diese Zwitterrollen ausgenutzt werden, damit sie den Verantwortlichen bei (Fehl)Entscheidungen auf die Finger klopfen können.

b) Die Kommission

Die Kommission (die 20 Mitglieder der Kommission werden von den Mitgliedstaaten benannt) als Exekutive hat eine beeindruckende Machtfülle. Ihr allein ist es überlassen, Vorschläge für Gesetze zu erarbeiten und auf den legislativen Weg zu bringen. Wenn ihr ein Vorschlag zu sehr verändert erscheint, nachdem er von Rat und Parlament behandelt wurde, kann sie ihn jederzeit zurückziehen.

Besteht erst einmal EU-Recht, kann die Kommission sehr weitreichende Durchführungsbestimmungen, Ergänzungen sowie Veränderungen erlassen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam werden.

Daneben ist der Kommission auch noch die Aufgabe zuerkannt, Hüterin der Verträge zu sein. Damit ist sie so etwas wie eine staatsanwaltschaftliche Institution, was sich darin ausdrückt, daß sie es ist, die nach EU-Wettbewerbsrecht alleinig ein Verfahren einleiten kann oder die Mitgliedstaaten bei Vertragsverletzungen im allgemeinen rügt, im Wettbewerbsrecht sogar Strafen festsetzt. In der Außenpolitik werden Maßnahmen administriert, die normalerweise Regierungen initiieren und verwalten; sie ist es, die Außenbüros unterhält, in der Mitarbeiter mit diplomatischem Status internationale Politik betreiben.

Wie um das Maß vollzumachen, wird dann auch noch die nationale Komponente der Kommission bei gefälligem Anlaß bemüht: Die Kommissare werden von den nationalen Regierungen ausgesucht und haben, bitte schön, auch nationale Aspekte bei ihrer Politikgestaltung zu berücksichtigen. Tun sie es wiederholt nicht, wird das Mandat nicht verlängert bzw. können sie abgerufen werden. Auf der anderen Seite kann der Präsident der Kommission keinen aus seiner Mannschaft bei offensichtlicher Verletzung der Dienstpflichten oder Unfähigkeit abberufen oder «in die Wüste schicken». Der Skandal um BSE war dafür ein gutes Beispiel. Das Parlament kann auch einzelnen Kommissaren, wenn sie für einen Mißstand verantwortlich sind, nicht das Mißtrauen aussprechen und damit die Abbe-

rufung einleiten. Allerdings kann es die gesamte Kommission stürzen.

c) Das Europäische Parlament

Wenn man sich die Frage stellt, welche klassischen Aufgaben ein Parlament zu erfüllen hat, wird man wohl zuerst auf die «Mehrheitsbildung zum Zwecke der Konstruktion einer Regierung und deren Politik» kommen. Es entspricht den demokratischen Gepflogenheiten, daß der Chef der Regierung vom Parlament gewählt wird und dieser die Regierungsmannschaft zusammenstellt.

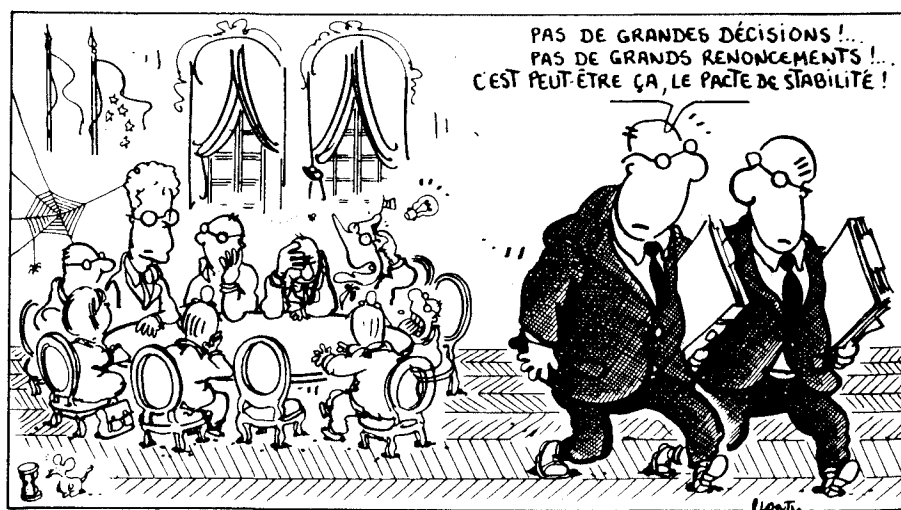
Andeutungsweise findet sich diese Rollenverteilung in dem mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten Verfahren, nach dem der Präsident der Kommission vom EP benannt wird und sich danach die gesamte Kommission einem Votum des EP stellen muß. Nur, auch das ist in der Presse vielfach falsch dargestellt worden, die Kommission ist eben nicht vergleichbar mit einer Regierung Europas.

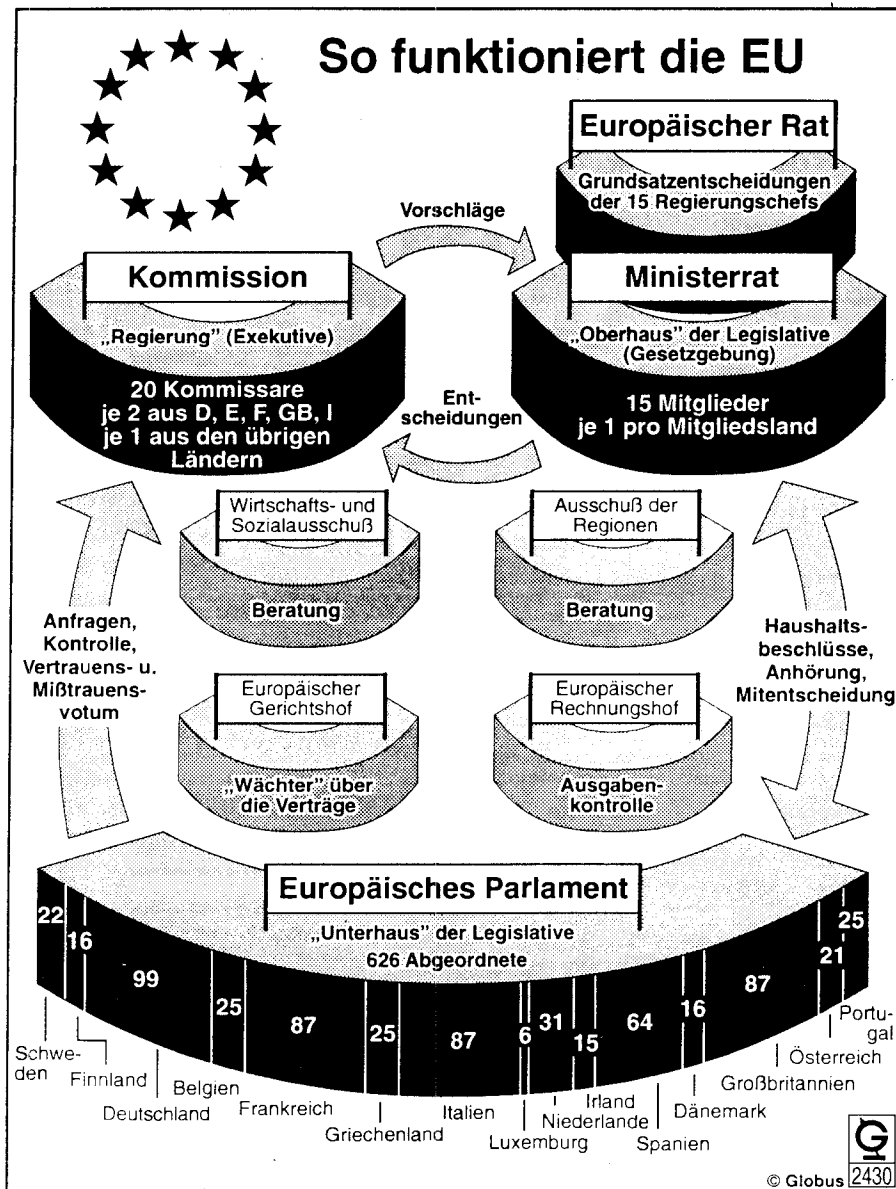
Schon bei der ersten Wahl zum Kollegium der Kommissare mußte man erleben, daß das EP trotz geharnischter Kritik am Präsidenten und an einigen zukünftigen Mitgliedern der Kommission nicht konsequent reagierte und das Kollegium der Kommissare ablehnte, sondern (zähneknirschend) dem Vorschlag der Regierungen zustimmte. Das zeigt, das dem EP zwar Rechte zuwach-

sen können, es aber mangels Souveränität, teilweise nicht gewillt ist, diese einzusetzen.

Was die Bedingungen angeht, unter denen man EP-Parlamentarier wird, so ist die Situation ebenfalls nicht befriedigend. Es gelten 15 unterschiedliche nationale Wahlrechte - obwohl eines der Prinzipien der demokratischen Legitimation eines Abgeordneten sicherlich in der Uniformität des Wahlrechts liegt. Die Tatsache, daß z.B. in Deutschland ein Verhältnis-, in Großbritannien jedoch ein Mehrheitswahlrecht besteht, hat zur Folge, daß die 626 EP-Abgeordneten unter völlig unterschiedlichen Voraussetzungen gewählt werden.

Die Mechanismen des EP selbst, Ausschüsse, Fraktionen, Plenum usw., sind mit denen der nationalen Parlamente vergleichbar, vielleicht sogar identisch. Woher kommt es also, daß viele Bürger noch immer glauben, die Fraktionen des EP würden nach Nationalstaaten konstituiert, und nicht, wie es die Realität ist, nach der politischen Orientierung der Abgeordneten in Fraktionen, in denen Vertreter verschiedenster Nationalität unter einem Dach vereint Politik machen? Ein Schelm wäre, wer vermutete, daß die nationale Presse ein solches Mißverständnis fördern wollte, um so die nationalen Tendenzen, die, es sei zugegeben, bei brisanten Abstimmungen existieren, hervorzuheben. Nein, das EP hat insgesamt die Chance genutzt, ein internationales Parlament zu sein.





d) Der Europäische Gerichtshof (EuGh)

Seit einiger Zeit ist das Medieninteresse am EuGh signifikant gestiegen. Sicher tragen für die Öffentlichkeit interessante Verfahren (Fußball, Gleichheitsgrundsatz zwischen Männern und Frauen, Entscheidung zum Verbraucherschutz) dazu bei, den Bekanntheitsgrad dieser Institution zu erhöhen, und das, obwohl auch hier die Mechanismen komplex und kompliziert sind. Welchem Bürger ist schon bekannt, daß, wenn er sich an ein Amtsgericht mit einer Klage wendet, manchmal über ein (Vorlage-)Verfahren der EuGh befaßt wird?

e) Der Europäische Rechnungshof (EuRh)

Der EuRh führt gegenüber dem EuGh ein Schattendasein. Das ist bedauerlich, da er der erste Ansprechpartner der Öffentlichkeit sein könnte, wenn es um verfehlte Ausgabenpolitik und Verschwendung von Steuergeldern geht. Die Jahresberichte des EuRh sind umfangreich und für Nichteingeweihte kaum verständlich aufbereitet. Außerdem bezieht sich der Bericht, wie bei allen Rechnungshöfen, immer auf vergangene Jahre, und die Ausgaben werden leider nur wenig einer politischen Kontrolle unterzogen.

Gerade hat der EuRh den Jahresbericht für das Jahr 1996 vorgestellt. Für einen

Überblick über die Politiken und eine Einschätzung, inwieweit die Institutionen Europas in der Lage sind, diese korrekt zu administrieren, ist er trotz dieser Einschränkungen hervorragend geeignet.

2. Die wichtigsten Politikfelder

Im Zusammenhang mit der Osterweiterung und der Einführung des EURO, wurden in der Presse glücklicherweise häufiger die Politiken der EU diskutiert, hier nur eine kurze Auflistung:

a) **Agrarpolitik:** Sie macht immer noch beinahe 50% des EU-Haushaltes (82 Mrd. ECU) aus. Die Verhältnisse sind hier zu einer reinen Verwaltung des bestehenden verkommen, Mißwirtschaft und Verschwendung sind an der Tagesordnung. Die rezenten Skandale werfen ein Schlaglicht auf die Notwendigkeit, die Agrarpolitik zu reformieren. Eine solche Reform wird mit dem eventuellen Beitritt der osteuropäischen Staaten unumgänglich, da die bestehenden Ansprüche nicht befriedigt werden können. Allein der Beitritt Polens würde den Agrarhaushalt hoffnungslos überfordern.

b) **Strukturpolitik:** Ziel der Strukturpolitik (Struktur- und Kohäsionsfonds) ist es, benachteiligte Regionen an den ökonomischen Standard der EU heranzuführen. Inwieweit dies gelungen ist, wird unterschiedlich beurteilt. Fest steht, daß der administrative Überbau gewaltig ist: Die Kommission schafft einen rechtlichen Rahmen, die Mitgliedstaaten schlagen Programme vor, die Kommission wiederum begleitet diese und am Ende, nach vielen Jahren des Planens, steht ein fertiges Konzept. Die Tatsache, daß 3/4 der Programme aus dem Planungszeitraum bis Ende 1993 immer noch nicht abgeschlossen sind, zeigt, daß die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse zu langsam laufen. Daher ist eine Reform in Richtung eines Finanzausgleichs (Idee: reiche Regionen geben für arme Regionen), ohnehin Prinzip einer jeder Strukturpolitik, dringend angezeigt. Ein Finanzausgleich würde den administrativen Überbau in der Kommission zu einem großen Teil überflüssig machen.

Die neuen Elemente der Strukturpolitik (Phare und Tacis) - gedacht, um die Staaten Mittel- und Osteuropas ökonomisch an die EU heranzuführen - sind, was die Ausführungsrate angeht, eine schlichte Katastrophe.

c) **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP):** Erst mit dem Vertrag von Maastricht bekam die EU Handlungsmöglichkeiten für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Das war, man muß es betonen, nach dem Beginn der Konflikte in Ex-Jugoslawien. Die EU finanziert eine Vielzahl von Initiativen im außenpolitischen Bereich (Friedensinitiativen, Aufbauhilfen, Katastrophenhilfen, Wahlbeobachtung etc.), aber eine außenpolitische Konzeption, gültig für alle Mitgliedstaaten, davon ist die GASP noch weit entfernt.

d) **Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik:** Diese sogenannte »Dritte Säule« der EU ist auch nach Amsterdam noch nicht vollständig im Rahmen der EU verankert. Außerdem gilt für die vergemeinschafteten Teile das Prinzip der Einstimmigkeit, und EUROPOL, die Polizei Europas, hat bislang keine operativen Befugnisse. Auch im Kampf gegen den Drogenhandel, illegale Einwanderung und internationale Betrügereien sind die Mitgliedstaaten noch weit von einer Einigung, ja von einer Definition der Handlungsfelder, entfernt.

e) **Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion:** Die erfolgreichste Bilanz hat die EU ohne Zweifel im Bereich des Binnenmarktes (die 4 Grundfreiheiten: Freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital). Dies ist nicht erstaunlich, da dieser Politikbereich von Beginn an im Vordergrund der Bemühungen stand. Es bleibt abzuwarten, ob die Wirtschafts- und Währungsunion nach der Einführung des EURO weiter vorangetrieben wird.

3. Die europäische «Gesetzgebung»

Wie bereits angesprochen, ist die Entscheidungsstruktur der legislativen Prozesse äußerst komplex und schwer

durchschaubar. Selbst innerhalb der Organe entbrennt immer wieder ein Streit darüber, welche Rechtsgrundlage anwendbar ist und auf der Grundlage welchen Rechtstextes ein legislativer Prozeß in Gang gesetzt werden kann. Zwar hat der Vertrag von Amsterdam eine kleine Vereinfachung gebracht, allerdings sind immer noch 4 verschiedene Verfahren zu unterscheiden, nämlich das Verfahren der Anhörung, der Zustimmung, der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung. Daneben existieren noch Sonderformen, wie z.B. der legislative Prozeß zur Erstellung des Haushaltes der EU, bei dem das EP weitreichende Rechte hat. Als wesentliches Unterscheidungskriterium kann die Qualität und der Umfang der Beteiligung des EP am Entscheidungsprozeß gelten. Allen Verfahren ist gemeinsam, daß die Kommission die Vorlage erarbeitet und daß der Rat letztlich entscheidet.

Die weitere Vereinfachung der legislativen Prozesse bleibt notwendig, wenn man die Öffentlichkeit in die Lage versetzen will, auch auf europäischer Ebene am demokratischen Prozeß teilzunehmen. Auch eine Verfassung für die Bürger Europas mit der Definition der Grundrechte und der verfassungsrechtlichen Verankerung einer Unionsbürgerschaft (die bereits besteht) wird schon lange gefordert. Das EP hat zwar häufig angekündigt, eine solche Verfassung vorzulegen, allerdings ist es bisher noch nicht gelungen, sich hier

auf einen Entwurf zu einigen. Auch das Vertragswerk von Amsterdam ist kein Schritt in Richtung einer bürgernahen EU: Wie schon beim Vertrag von Maastricht ist kein eigenständiges Rechtsgebilde ausgearbeitet worden, sondern lediglich eine Fortschreibung der bestehenden Verträge (vor allem EG, EGKS, EURATOM-Verträge). Wiederum ist es versäumt worden, ein kohärentes Vertragswerk auszuarbeiten. So bestehen weiterhin nur Rumpfbauwerke, die selbst einem ausgebildeten Juristen Probleme bereiten.

4. Agenda 2000

Die Kommission hat kürzlich mit großem Presserummel die »Agenda 2000« vorgelegt, ein Dokument, an dem hunderte von Mitarbeitern der Kommission gearbeitet haben. Sie hat damit, so ihre eigene Aussage, die politischen Eckpfeiler für die im Hinblick auf eine Erweiterung der EU notwendigen Entwicklungen definiert. Dieses Dokument, das sich zur Zeit in der parlamentarischen Beratung befindet, hat vor allem gezeigt, daß sich die Kommission in keinem Fall auf konkrete Zahlen, Daten und Fakten einlassen will. Noch nicht einmal Szenarien zu einer Heranführungs- oder Beitrittsstrategie wurden auf der Grundlage von klaren ökonomischen Daten entwickelt. Das Fazit dieses Dokumentes ist, daß der Beitritt der Länder Osteuropas gleichsam aus der Portokasse des prognosti-

B4
CONSTRUCTION

Gros oeuvre
maçonnerie intérieure/extérieure
travaux de réfection
intervention rapide

B4 s.à r.l.
9, route de Thionville
L-2611 LUXEMBOURG
Tél: 40 36 76
Fax: 49 28 59

zierten Wachstums (2,5 % pro Jahr wurden unterstellt) zu finanzieren sei. Einen ähnlichen Fehler beging Helmut Kohl, als er 1989 die deutsche Wiedervereinigung in ihrer ökonomischen Herausforderung unterschätzte.

Kai Anung

Gebäude des Europäischen Parlaments
(Hochhaus) und des Europäischen
Gerichtshofs auf Luxemburg-Kirchberg
Photo: J.P. Fiedler © Photothèque V.d.L.



Par sa présence dans 161 pays, l'UNICEF donne l'espoir aux millions d'enfants défavorisés dans le monde.

Aidez l'UNICEF à aider les enfants

L'UNICEF vous propose:

- des cartes de vœux toute l'année
- des calendriers et agendas
- des jeux pour enfants
- des cadeaux utiles et pratiques
- des articles scolaires
- des t-shirts
- et bien d'autres choses encore

*Le Comité luxembourgeois pour
l'UNICEF recherche des bénévoles
qui souhaiteraient donner de leur
temps pour appuyer les actions de
l'association durant l'année.*

*Les personnes intéressées sont priées
de prendre contact avec le Secrétariat
pendant les heures de bureau.*

Demandez le catalogue UNICEF ou venez nous rendre visite au magasin situé:
99, route d'Arlon
L-1140 Luxembourg
Tél. 44 87 15/44 96 74

UNICEF-Luxembourg CCP 18-18