

Onlinequelle: www.demokratiezentrum.org
Printquelle: Forum Politische Bildung (Hg.),
EU wird Europa? Erweiterung - Vertiefung - Verfestigung,
Innsbruck 1998, S. 6-18



POLITISCHE HANDLUNGSSPIELRÄUME



BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK



AGENDA 2000



Politik im europäischen Mehrebenensystem

Die Europäische Union: Eine neue Superbürokratie?

Wie die Diskussion um den EU-Beitritt in Österreich deutlich gezeigt hat, wurden in den europäischen Integrationsprozess in der Vergangenheit nicht nur große Hoffnungen und Erwartungen gesetzt, es waren damit auch tiefgreifende Ängste und Bedenken verbunden. Vielfach wurde die Befürchtung geäußert, dass mit dem Beitritt zur Europäischen Union und der Übertragung weitreichender staatlicher Handlungskompetenzen auf die europäische Ebene ein neuer „Superstaat“ oder eine neue „Superbürokratie“ entstehen würde, deren Willkür die Bürger in den Mitgliedsländern schutzlos ausgeliefert wären. Die nationale Politik würde ihre Möglichkeiten verlieren, die Lebensbedingungen der Bürger zu gestalten und ihre Lebenschancen zu verbessern, und an ihre Stelle würde eine regelungswütige Bürokratie treten, die auf nationale Eigenheiten und lokale Besonderheiten keine Rücksicht nimmt. Ob es um die Länge des Gamsbarts oder die Reinheit des Biers, um die Gebühren für die Straßenbenutzung, die Arbeitsbedingungen oder um den Schutz der Umwelt geht, in diesen und unzähligen anderen Fällen müssten bewährte nationale Praktiken zugunsten von einheitlichen europäischen Regelungen geopfert werden. Und nicht von ungefähr gilt das Ergebnis der abgehobenen Entscheidungen Brüssels oft als unbefriedigend: Milchseen, Butterberge, Subventionsdschungel und Regulierungsdickichte charakterisieren nach der gängigen Kritik die Landschaften des integrierten Europa.

Auch wenn diese Europakritik vielfach überzogen präsentiert wird, sollte sie durchaus ernst genommen werden. Sie wird nicht zuletzt motiviert von dem berechtigten Anliegen, dass die staatliche Politik möglichst bürgernah und problemangemessen sein sollte. In dieser Hinsicht bedarf selbstverständlich auch die Politik der EU der ständigen kritischen Prüfung. Gleichzeitig beruht die Kritik an der EU jedoch oft auf einem falschen, unangemessenen Bild vom europäischen Politikprozess. Dieses falsche Bild der Europäischen Union als das einer abgehobenen „Superbürokratie“ soll im folgenden Beitrag

korrigiert werden. In seinem Mittelpunkt stehen die folgenden Fragen: Wie wird die Politik der Europäischen Union „gemacht“? Wer formuliert ihre Ziele? Wer verfügt über die Ressourcen der Union? Und nicht zuletzt: Welchen Einfluss haben die nationalen Akteure (Politiker, Verbandsvertreter, Bürger) auf die Aktivitäten der EU?

Die unterschiedlichen Ebenen der EU

Auf diese Fragen hat die Europaforschung in der Vergangenheit sehr unterschiedliche und insgesamt recht unbefriedigende Antworten geliefert. Während der eine Teil der Untersuchungen vor allem die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten in den verschiedenen Räten und auf den Gipfelkonferenzen in den Mittelpunkt rückte (intergouvernementalistischer Ansatz), beschäftigte sich ein anderer Teil der Studien überwiegend mit den supranationalen Institutionen, insbesondere mit der Kommission und ihren Handlungsmöglichkeiten und -bedingungen (neofunktionalistischer Ansatz).

Diesen beiden Forschungsperspektiven entgeht ein entscheidendes – wenn nicht das entscheidende – Merkmal des Institutionen- und Entscheidungssystems der EU: seine Mehrebenenstruktur und das hohe Maß an institutioneller Verflechtung zwischen den nationalen und den supranationalen Institutionen. In institutioneller Perspektive erscheint die EU als ein *integriertes Verhandlungssystem* mit mehreren, ineinander verschachtelten Verhandlungsebenen. Zur Charakterisierung des europäischen Politikprozesses hat sich in den vergangenen Jahren in der politikwissenschaftlichen Literatur deshalb der Begriff des europäischen „Mehrebenensystems“ herausgebildet (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Falkner/Müller 1998; Leibfried/Pierson 1998).

Die Grundstruktur dieses „Mehrebenensystems“ wird erkennbar, wenn man bei den mit der Europapolitik befassten staatlichen Akteuren und Institutionen sowohl im Hinblick auf ihren *Akteurstatus* als auch im Hinblick auf die *Politikarena*, in der diese agieren, zwischen *nationalen* und *supranationalen* Akteuren und Arenen unterscheidet (vgl. Graphik 1).

Hohes Maß an institutioneller Verflechtung

Graphik 1: Dimensionen des Verhandlungssystems der EU

		AKTEURSTATUS	
		national	supranational
ARENA	national	Intranationale Ebene: Hauptausschuss des Nationalrates EU-Jour fixe	Vertretungen der EU-Kommission in den Mitgliedsländern
	supranational	Internationale Ebene: Rat COREPER Beratende Ausschüsse	Intragemeinschaftliche Ebene: Kommission Europäisches Parlament Europäischer Gerichtshof

Quelle: Edgar Grande

Auf diese Weise werden vier Verhandlungsebenen erkennbar, von denen für die praktische Europapolitik insbesondere drei von Bedeutung sind:

- ▶ erstens die Verhandlungen zwischen den verschiedenen europäischen Akteuren und Institutionen wie der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament (intragemeinschaftliche Verhandlungsebene);
- ▶ zweitens die Aktivitäten nationaler Akteure (wie z.B. die Fachminister und Ministerialbeamten) auf europäischer Ebene in den verschiedenen Räten und Ausschüssen (internationale Verhandlungsebene);
- ▶ drittens die Aktivitäten nationaler Akteure (Politiker, Ministerialbeamte, Verbandsfunktionäre) in der nationalen Politikarena, um den jeweiligen nationalen Standpunkt zu europäischen Politiken zu ermitteln;
- ▶ und viertens besteht schließlich die Möglichkeit, dass supranationale Akteure in der nationalen Politikarena aktiv werden. Dazu zählen beispielsweise die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten oder die Bemühungen von Kommissionsbeamten, in den Mitgliedstaaten Unterstützung für ihre Vorschläge zu finden.

Jede dieser Verhandlungsebenen zeichnet sich durch eigene Akteure, Institutionen und Verfahren aus; und gleichzeitig sind diese Handlungsebenen auf vielfältigste Weise miteinander vernetzt. Entscheidungen zu einer politischen Sachfrage („issue“) müssen zumindest die ersten drei der hier skizzierten Ebenen durchlaufen, so dass der Politikprozess in der Europäischen Union zumeist sehr kompliziert und verschlungen ist.

Die institutionelle Komplexität dieses Verhandlungssystems ist nicht zuletzt Ausdruck eines politischen Grundkonflikts, der von Beginn an den europäischen Integrationsprozess und die Organisation der Europäischen Gemeinschaften geprägt hat: dem Konflikt zwischen dem Ansatz von Jean Monnet, dem ersten Präsidenten der Montanunion, dessen Ziel die Schaffung starker supranationaler Institutionen in einem europäischen „Bundesstaat“ war, und dem Ansatz des französischen Präsidenten Charles de Gaulle, dem es vor allem um die Stärkung der intergouvernementalen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten ging. Die Europäische Union entspricht keinem dieser beiden Integrationskonzepte. In ihrem Institutionengefüge werden Elemente der beiden Ansätze auf mehrerlei Weise kombiniert. Besonders deutlich wird dies beim Ministerrat, der formal Teil des supranationalen Institutionengefüges ist, der faktisch aber der intergouvernementalen Verhandlungsebene zuzuordnen ist. Wie sieht nun aber dieses Verhandlungssystem im Detail aus? Welche staatlichen Akteure, Institutionen und Verhandlungsnetzwerke entscheiden über die europäische Politik?

Die Rolle supranationaler Institutionen im europäischen Politikprozess

In institutioneller Hinsicht hatte der europäische Integrationsprozess die Einrichtung und den Ausbau von mehreren supranationalen Organen zur Folge, die eigene Kompetenzen, Ressourcen und Interessen besitzen. Zu diesen supranationalen Organen gehören die Europäische Kommission mit ihrem umfangreichen Verwaltungsunterbau, das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, der Europäische Rechnungshof und andere mehr. Formal gehört zu diesen supranationalen Organen auch der Ministerrat, der hier aber im Zusammenhang mit der internationalen Verhandlungsebene behandelt wird. Die wichtigsten Arenen der innergemeinschaftlichen, supranationalen Verhandlungsebene sind die Europäische Kommission und das Europäische Parlament.

Die *Europäische Kommission* ist im Unterschied zum Ministerrat formal völlig unabhängig von den Mitgliedstaaten und ihren Regierungen. Sie hat *drei Funktionen*: Erstens initiiert sie die Politiken der EU und wirkt so als „Motor der Gemeinschaft“ (*Initiativfunktion*); zweitens bildet sie den „Verwaltungsstab“ der Gemeinschaft und führt die Politiken der EU aus (*Exekutivfunktion*); und drittens ist die Kommission die „Hüterin der Verträge“ und kontrolliert deren Einhaltung durch die Mitgliedstaaten (*Kontrollfunktion*). Die Kommission besitzt also zugleich legislative und exekutive, politische und admini-

Funktionen der Europäischen Kommission

strative Aufgaben. Auch an diesem Beispiel läßt sich die Einzigartigkeit der politischen Herrschaftsordnung der EU erkennen. Denn die Kommission entspricht nicht dem liberaldemokratischen Verfassungsmodell mit seiner Trennung der politischen Gewalten, sie gleicht aber auch nicht den Bürotratiekonzepten, die die Aufgabe einer Bürotratie in erster Linie in der Ausführung politischer Entscheidungen sehen.

Aus der Vielzahl der Aufgaben und Kompetenzen darf freilich nicht geschlossen werden, dass die Kommission auch eine große Machtfülle besitzt. Tatsächlich ist ihre Gestaltungs- und Durchsetzungsfähigkeit in hohem Maße von Faktoren abhängig, die sie selbst kaum beeinflussen kann, insbesondere der Konstellation der Interessen der Mitgliedstaaten einerseits, den Wünschen und Zielen der Adressaten ihrer Politik andererseits. Aus diesem Grund kann die Macht der Kommission von Politikbereich zu Politikbereich variieren, und selbst innerhalb eines Politikbereichs kann sie von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich unterschiedlich gross sein.

Hinzu kommt, dass sich hinter dem Begriff der „Europäischen Kommission“ ein komplexes Akteurs- und Institutionensystem verbirgt. Dabei sind zwei Handlungs- und Zuständigkeitsebenen von Bedeutung:

- ▶ die „Kommission“ im engeren Sinn, d.h. der Kommissionspräsident und die einzelnen Kommissare mit ihren Kabinetten;
- ▶ und die Generaldirektionen (mit den Generaldirektoren an der Spitze), die die eigentliche „Arbeitsebene“ der Kommission bilden.

Die Kommission setzt sich derzeit (einschließlich ihres Präsidenten) aus zwanzig Kommissaren zusammen, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments im gegenseitigen Einvernehmen ernannt werden. Dabei gilt die Regel, dass jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellt, die großen Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien) zwei Kommissare. Österreich ist derzeit in der Kommission mit einem Kommissar (zuständig für Landwirtschaft) vertreten. Diesen zwanzig Kommissaren stehen 24 Generaldirektionen gegenüber, deren Aufgabenbereich zum Teil dem „klassischer“ Ministerien entspricht, z.B. Landwirtschaft (Generaldirektion VI) oder Verkehr (Generaldirektion VII), deren Zuständigkeiten sich teilweise aber auch überschneiden. Die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Kommission erfolgt nach Proporzgesichtspunkten zwischen den Mitgliedstaaten, wobei versucht wird, das „Gewicht“ der Mitgliedsländer bei der Zahl und bei der Bedeutung der Aufgabenbereiche zum Ausdruck zu bringen. Da es nun aber einerseits nicht genügend „wichtige“ Aufgaben gibt, und weil andererseits manche Ressorts zu wichtig sind, um sie in die Verantwortung eines einzigen Kommissars zu geben, werden mitunter sachlich voneinander unabhängige Aufgaben zum Tätigkeitsbereich eines Kommissars zusammengefasst, oder ein Politikfeld wird auf mehrere Kommissare aufgeteilt. Ein Beispiel für Ersterwähntes ist derzeit die italienische Kommissarin Emma Bonino, die in der Kommission für so unterschiedliche Aufgabenbereiche wie die Fischerei, die Verbraucherpolitik und das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft zuständig ist. Ein Beispiel für Letztgenanntes ist die „Außenpolitik“ der EU, die gleich auf vier Kommissare aufgeteilt ist. Für den Entscheidungsprozess innerhalb der Kommission hat diese Aufgabenverteilung zur Folge, dass kaum eine wichtige Entscheidung in der Kommission ohne die Beteiligung mehrerer Generaldirektionen oder Kommissare getroffen werden kann.

Innerhalb der Kommission gilt das *Kollegialprinzip*. Das heisst, dass nur die Kommission als ganze Entscheidungskompetenz besitzt und die Kommissare für ihren Aufgabenbereich nur nach Ermächtigung durch die Kommission selbständig entscheiden können. Dadurch ist der Entscheidungsbedarf in der Kommission enorm, so dass bei Entscheidungen von geringerer Tragweite zur Entlastung der Kommission das Umlaufverfahren angewandt wird. Gleichzeitig ist der Abstimmungsbedarf zwischen den einzelnen Kommissaren groß. Aus diesem Grund nehmen die persönlichen Beraterstäbe der Kommissare, die Kabinette, eine Schlüsselposition ein. Sie haben die Aufgabe, die ver-

**Zusammen-
setzung der
Kommission**

schiedenen Aufgabengebiete der einzelnen Kommissariate zu koordinieren und die Beschlussvorlagen aus anderen Kommissariaten zu prüfen.

**Kompetenzen
des
Europäischen
Parlaments**

Die zweite wichtige Arena im innergemeinschaftlichen Verhandlungssystem der EU ist das *Europäische Parlament* (EP). Es hat seinen Einfluss und seine Kompetenzen seit der ersten Direktwahl seiner Mitglieder 1979 stetig erweitern können. Im Vergleich zu nationalen Parlamenten sind die Kompetenzen des EP zwar noch immer gering. Die „klassischen“ Rechte eines Parlaments, die Wahl und Abwahl der Regierung sowie die Initiierung und Verabschiedung von Gesetzen, besitzt es nur auf höchst eingeschränkte Weise. Zustimmungrechte im eigentlichen Sinn, bei denen das Parlament das Letztentscheidungsrecht besitzt, hat es nur in sehr wenigen Bereichen, u.a. bei der Aufnahme neuer Mitglieder. Beträchtlich ausgeweitet wurde dagegen der Bereich der Mitentscheidung (nach Art. 189b EGV), wodurch das Parlament de facto ein Vetorecht in einigen Politikbereichen (Forschung, Umwelt u.a.) erhalten hat. Auch wenn das EP im Institutionengefüge der Gemeinschaft in der Regel nicht die letzte, geschweige denn die höchste Entscheidungsinstanz ist, so ist es aufgrund seiner Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte inzwischen doch ein wichtiger und einflussreicher *Verhandlungspartner* im innergemeinschaftlichen Verhandlungssystem geworden.

Die Bedeutung der Mitgliedstaaten im europäischen Politikprozess

**Regierungen
der EU-Mitgliedstaaten
behielten
Entscheidungs-
kompetenz**

Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften und der Etablierung eines supranationalen Institutionengefüges traten die Mitgliedstaaten zwar einen Teil ihrer Souveränität ab, aber sie wurden damit keinem neuen „Zentralstaat“ untergeordnet, wie dies vielfach in der öffentlichen Diskussion beklagt wird. Die Mitgliedstaaten behielten im Wesentlichen die Entscheidungskompetenz über die Politik der Gemeinschaft, so dass die Politik der EU in ihrem Kern auf *gemeinsamen* Entscheidungen der *Regierungen* ihrer *Mitgliedstaaten* beruht. Formal wurde diese Entscheidungskompetenz in Art. 145 EGV dem Ministerrat übertragen, de facto verbirgt sich dahinter inzwischen eine Hierarchie von Institutionen, zu denen auch die regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der Europäische Rat, die gemeinsamen Sitzungen der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU und die zahlreichen Beratenden Verwaltungsausschüsse bei der EU-Kommission zählen.

Diese Akteure und Institutionen bilden die internationale Ebene des europäischen Verhandlungssystems. Sie haben einen ganz unterschiedlichen formalen Status. Sie wurden teilweise durch freiwillige Vereinbarungen der Mitgliedstaaten gegründet (so der Europäische Rat), teilweise entstanden sie auf Initiative der EU-Kommission (so einige der Beratenden Ausschüsse bei der Kommission), sie können aber auch, wie der Ministerrat, Teil des formalen Institutionen- und Entscheidungssystems der EU sein. In allen diesen Fällen unterscheiden sie sich von den anderen Gemeinschaftsinstitutionen in einem wesentlichen Punkt: Die Akteure auf dieser Ebene sind *Vertreter der Mitgliedstaaten* und nicht von diesen unabhängig.

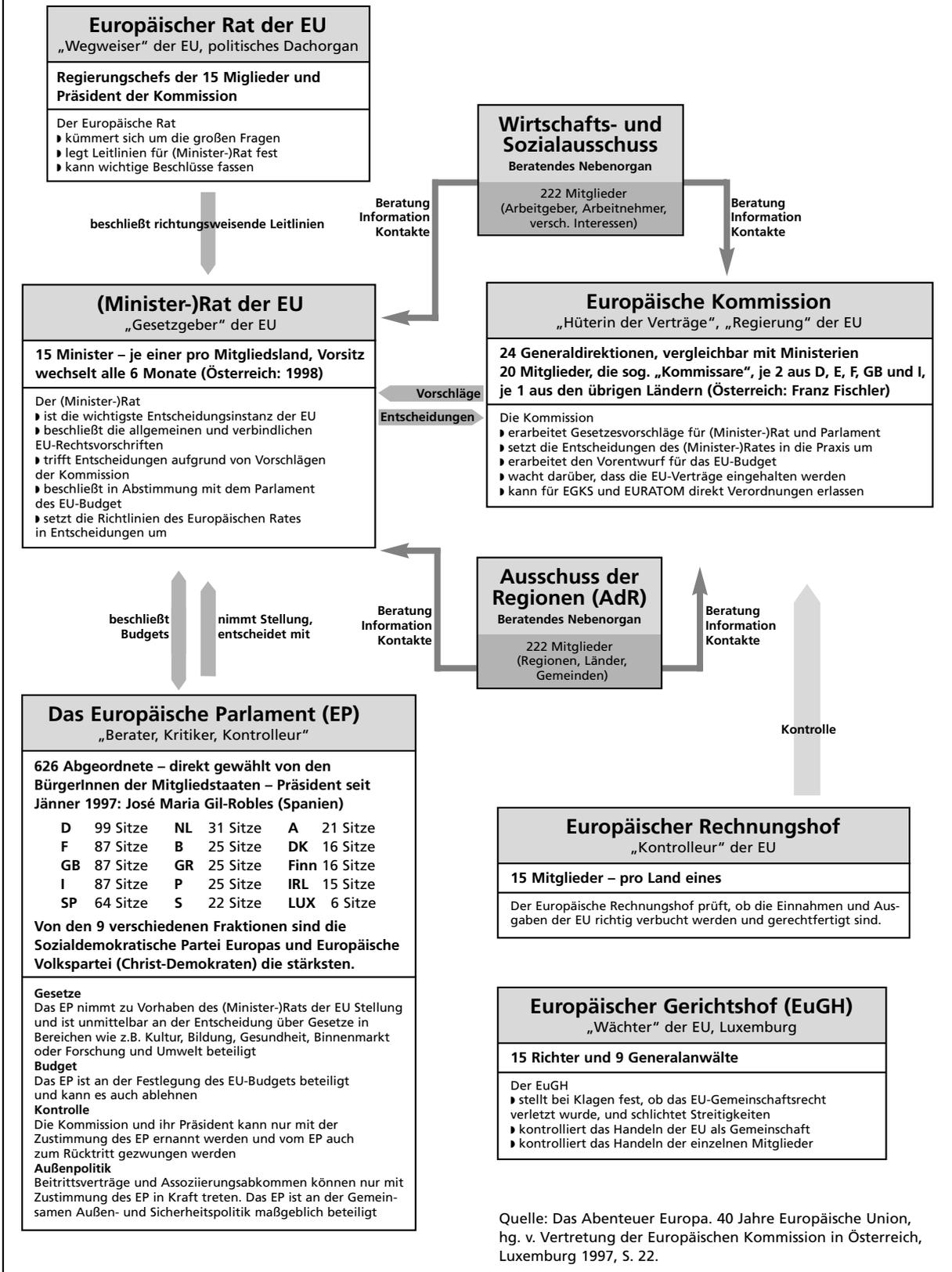
**Ministerrat
ist „Steuerungs-
zentrale“
der EU**

Der *Ministerrat* gilt als die eigentliche politische „Steuerungszentrale“ der EU. Er besteht formal aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten, der von den nationalen Regierungen entsandt wird. De facto hat sich die Praxis eingebürgert, dass auch die Kommission an den Ratssitzungen teilnimmt. Der Rat ist das oberste Gesetzgebungsorgan der EU, er beschließt alle wesentlichen Rechtsakte. Formal gilt im Rat im Regelfall zwar das Mehrheitsprinzip (Art. 148 EGV), faktisch wird in der überwiegenden Zahl der Fälle jedoch unabhängig von der jeweils geltenden Mehrheitsregel ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten gesucht.

**Präsident-
schaft**

Der Vorsitz im Rat, die „Präsidentschaft“, wechselt halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten. Der Präsidentschaft wird zu Recht eine besondere Bedeutung beigemessen. Das jeweilige Mitgliedsland muß in dieser Zeit nicht nur besondere Koordinierungsaufgaben in der EU-Politik wahrnehmen, es erhält durch die Präsidentschaft auch die Möglichkeit, eigene Zielvorstellungen in der EU-Politik mit besonderem Nachdruck zu

GRAPHIK 2: WIE DIE EU FUNKTIONIERT



BÜRGERRECHTE, NICHT BÜRGERNÄHE

Bürger Nähe ist ein problematischer Begriff der europäischen Eliten, um die Europa-Skeptiker zu gewinnen. Eigentlich sollte man dankbar sein, dass diese unpolitische Parole am Wörther See (Sondergipfel der EU in Pörtlach im Oktober 1998, Anm. d. Red.) keine weiteren Blüten getrieben hat. Der Sondergipfel hat die Erwartungen der nüchternsten Beobachter erfüllt. Er endete mit dem höchst unkonkreten Bekenntnis zu mehr Kooperation in Fragen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sicherheitspolitik. Die Bürger Nähe, das eigentliche Ziel dieses Gipfels, hat dagegen die Qualität eines wohlfeilen Slogans nie überschritten.

Bürger Nähe ist ein Ersatz für Bürgerrechte. Er ist Teil einer Verkaufsstrategie, die Europapolitik verständlich und akzeptabel machen soll. Er entstammt einer josefinischen, nicht einer demokratischen Politiktradition. In der josefinischen weiß der aufgeklärte Herrscher, was gut ist für seine Untertanen, in der demokratischen wählen Bürger und Bürgerinnen Repräsentanten auf Widerruf.

Der Widerruf erfolgt dort, wo Interessen einer ausreichend großen Menge von Bürgern verletzt werden oder unberücksichtigt bleiben. Demokratie ist eine Form von Herrschaft, in der den Einzelnen persönliche Freiheits- und politische Rechte zuerkannt sind. Sie beruht darüber hinaus auf einem System von *checks and balances*, Regierung und Kontrolle, Öffentlichkeit der Gesetzgebung, freien und geheimen Wahlen.

Damit hat aber Bürger Nähe gerade nichts zu tun. In Wahrheit ist sie ein verräterischer Begriff, in dem vielleicht unbeabsichtigt eine Einsicht der politisch Verantwortlichen aufblitzt. Denn wer meint, das Europaprojekt den Bürgern „näher“ bringen zu müssen, gesteht die bisher existierende Kluft zwischen Regierenden und Bürgerschaft ein. Er bestätigt just mit seinem Verkaufslogan, dass die Verantwortlichen bis jetzt aus der Verantwortung

geflüchtet sind, sich für ihre Politik auf europäischer Ebene Mehrheiten zu suchen. In der Tat: Über Jahrzehnte haben die Eliten den Bürgern stets nur eine prinzipielle Zustimmung zur Konstruktion der Europäischen Gemeinschaft abverlangt und sie auch meistens erhalten. Denn die europäischen Bürger wollten ja in großer Mehrheit Kooperation und Frieden auf dem Kontinent.

Aber seit Maastricht wollen sie wissen und mitbestimmen, wohin die Reise geht. Sie wollen wissen und mitbestimmen, was die Kooperation zwischen ihren Regierungen konkret bedeutet und wer wofür Verantwortung trägt.

Dieser Wille der Bürger und Bürgerinnen überrascht und schockiert die Eliten. Und da die Eliten überzeugt sind, für Europa und ihre Bürger nur Gutes getan zu haben, können sie nicht verstehen, dass manche etwas anderes wollen können. Also denken sie, man muss das Gute nur dem Bürger, diesem seltsamen Wesen, näher bringen, es ihm erklären.

Doch diese Haltung offenbart in Wahrheit die Verdrängung von demokratischen Grundsätzen.

Die Konstruktion der Europäischen Union beruht auf einem Dilemma. Sie ist das Ergebnis internationaler Verträge und hat sich doch zu einem staatsähnlichen Gebilde entwickelt. Dieses bedarf heute eines anderen Verfassungsfundamentes, als die Verträge es bieten. Wenn die Demokratie in Europa erhalten werden soll, dann muss die Union Freiheits- und politische Rechte garantieren, Kontrollinstanzen vor allem gegenüber dem Rat einführen und eine Verteilung der Kompetenzen zwischen den Ebenen vornehmen.

Die Diskussion darüber hätte in Pörtlach beginnen können.

Da sie aber die wichtigste und schwierigste der nächsten Jahre sein wird, hat man ihren Beginn auch gleich wieder verschoben.

Aus: Kurier, 27. Oktober 1998, S. 2;

Sonja Puntcher Riekmann

verfolgen oder sich durch die Beilegung von länger währenden Konflikten größere Verdienste um die Gemeinschaft zu erwerben.

Der Ministerrat selbst besteht aus einer Mehrzahl von Räten für die verschiedenen Aufgabenbereiche der Gemeinschaft (Landwirtschaft, Verkehr, Industrie u.a.). Eine Sonderstellung unter den Räten nimmt der „Allgemeine Rat“ ein, der Rat der Außenminister, der eine impulsgebende und koordinierende Rolle spielen soll. Da die Außenminister in ihren jeweiligen nationalen Regierungen jedoch nicht die herausragende Position einnehmen, die erforderlich wäre, um in die Zuständigkeiten der Fachminister in europäischen Angelegenheiten „hineinregieren“ zu können, zerfällt die EU-Politik auf der Ebene des Rates in der Regel in eine Vielzahl nur schwach koordinierter sektoraler Politiken, in denen die jeweiligen Fachminister den Ton angeben.

Europäischer
Rat

Dies war einer der Gründe für die Einrichtung des *Europäischen Rates*, der erstmals 1975 tagte und 1987 formal in das Vertragssystem einbezogen wurde. Unter der

Bezeichnung „Europäischer Rat“ treffen sich die Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister der Mitgliedstaaten der EU, die EU-Kommission ist durch ihren Vorsitzenden bei den Sitzungen vertreten. Der Europäische Rat hat mehrere Funktionen, sie reichen vom informellen Gedankenaustausch über die Koordinierung von Politiken und die Schlichtung von Konflikten bis hin zu politischen Grundsatzentscheidungen. Letztgenanntes ist besonders wichtig. Der Europäische Rat hat sich im Laufe der Zeit zur höchsten politischen Entscheidungsinstanz in der EU entwickelt, in der die wichtigsten politischen Entscheidungen (Erweiterung, Europäischer Binnenmarkt, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion u.a.) getroffen wurden.

So wichtig die zumeist öffentlichkeitswirksam inszenierte „Gipfeldiplomatie“ im Entscheidungssystem der EU auch ist, für das reibungslose Funktionieren des europäischen Mehrebenensystems zumindest ebenso wichtig ist ein anderes Gremium, das seine Arbeit weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit verrichtet, der *Ausschuss der Ständigen Vertreter* (COREPER). Seine offizielle Aufgabe besteht darin, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und Aufträge des Rates durchzuführen, tatsächlich wird ein Großteil der Ratsentscheidungen bereits im COREPER getroffen; nur noch Fragen, die dort strittig geblieben sind, werden im Rat selbst verhandelt und entschieden.

**Ausschuss
der ständigen
Vertreter**

COREPER selbst ist nur die Spitze eines dichten Geflechts von Gremien, in denen Vertreter der nationalen Verwaltungen, in der Regel Ministerialbeamte, in die Formulierung und Implementation europäischer Politiken eingebunden sind. Zu diesem Zweck bestehen mehrere hundert Ausschüsse und Arbeitsgruppen bei der Kommission. Diese interadministrativen Verhandlungsnetzwerke tragen entscheidend dazu bei, dass bereits im Vorfeld von Kommissionsvorschlägen das Konsensfähige vom Strittigen getrennt wird; und sie sind eine wichtige Möglichkeit für die nationalen Verwaltungen, auf die Umsetzung von Ratsentscheidungen Einfluss zu nehmen. Kommissionsvorschläge sind in der Regel also nicht nur innerhalb der Kommission und mit den Adressaten gemeinschaftlicher Politik (z.B. Unternehmen, Interessengruppen) abgestimmt, bevor sie in den Rat gelangen, sondern auch schon mit den nationalen Verwaltungen, deren ministerielle Leitungen im Rat dann schließlich formal die Entscheidung treffen.

**Interad-
ministrative
Verhandlungs-
netzwerke**

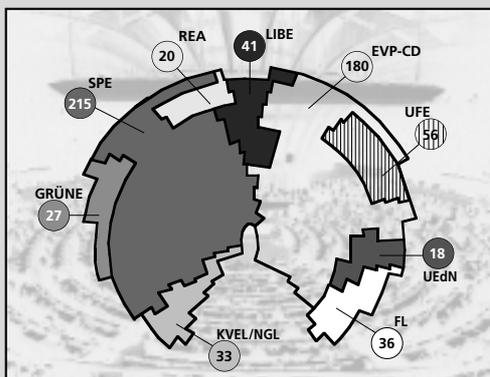
Der europapolitische Entscheidungsprozess in den Mitgliedstaaten

Die nationalen Minister und Beamten, die auf europäischer Ebene die „nationalen Interessen“ vertreten, sind freilich keine völlig unabhängigen Akteure. In der Regel handelt es sich um *instruierte Delegierte*. Diese haben zwar einen variablen, aber immer begrenzten Verhandlungsspielraum, und die Positionen, die sie vortragen, sind innerstaatlich (intranational) ausgehandelte Positionen. Die innerstaatlichen Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse in der Europapolitik variieren zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU deutlich. Sie sind zum einen geprägt durch die allgemeinen Merkmale der nationalen politischen Systeme; die innerstaatliche Verhandlungsebene besitzt aber auch in jedem Mitgliedsland eigene Institutionen und Verfahren. Beides muss, wie der Vergleich der europapolitischen Entscheidungsprozesse in Deutschland und Österreich zeigt, bei einer Gesamtbetrachtung des Verhandlungssystems der EU berücksichtigt werden.

In *Deutschland* ist der europapolitische Entscheidungsprozess gekennzeichnet durch die starke Position der Ministerialverwaltung („verwaltete Europapolitik“), durch die Aufteilung der europapolitischen Aktivitäten und Kompetenzen auf zahlreiche Bereiche der Verwaltung; und durch die starke Sektoralisierung der EU-Politik, d.h. die Dominanz des jeweils zuständigen, federführenden Fachressorts. Durch eine umfangreiche Koordination zwischen den Fachressorts mit eigenen Gremien auf verschiedenen Hierarchieebenen (Kabinettsausschuss, Staatssekretärsausschuss, Weisungssitzungen) soll sichergestellt werden, dass die deutsche EU-Politik trotz ihrer dezentralisierten Entscheidungsstruktur ein Mindestmaß an innerem Zusammenhalt aufweist.

**Deutschland:
Starke
Ministerial-
verwaltung**

GRAPHIK 3: DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT



- SPE Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
- EVP-CD Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christlich-Demokratische Fraktion)
- UFE Union für Europa
- LIBE Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas
- KVEL/NGL Konföderale Fraktion Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke
- GRÜ Fraktion DIE GRÜNEN im Europäischen Parlament
- REA Fraktion der Radikalen Europäischen Allianz
- UEdN Fraktion der Unabhängigen für ein Europa der Nationen
- FL Fraktionslose

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (6. Januar 1998)

Mitgliedstaaten	Mitglieder in den einzelnen Fraktionen									
	Alle	SPE	EVP-CD	UFE	LIBE	KVEL/NGL	GRÜ	REA	UEdN	FL
A	21	6	7	–	1	–	1	–	–	6
B	25	6	7	–	6	–	2	1	–	3
D	99	40	47	–	–	–	12	–	–	–
DK	16	4	3	–	5	–	–	–	4	–
E	64	21	30	–	2	9	–	2	–	–
F	87	16	11	18	1	7	–	12	11	11
GB	87	63	18	–	2	–	–	2	1	1
GR	25	10	9	2	–	4	–	–	–	–
I	87	18	15	24	4	5	4	2	–	15
IRL	15	1	4	7	1	–	2	–	–	–
L	6	2	2	–	1	–	–	1	–	–
NL	31	7	9	2	10	–	1	–	2	–
P	25	10	9	3	–	3	–	–	–	–
S	22	7	5	–	3	3	4	–	–	–
SF	16	4	4	–	5	2	1	–	–	–
Alle	626	215	180	56	41	33	27	20	18	36

Quelle: Europa 2000. Die Europäische Union der 15, hg. v. Europäischen Parlament, 9. Auflage, Köln (Omnia Verlag) 1998, S. 21.

Neue Wahlweise – Gemeinsames Wahlverfahren für das Europäische Parlament

Die 626 Abgeordneten im Europäischen Parlament wurden nach 15 unterschiedlichen nationalen Wahlgesetzen gewählt. In den meisten Ländern gilt das Verhältniswahlssystem, Großbritannien wendet das Mehrheitswahlssystem an. Es hat ziemlich lange gedauert, bis man sich überhaupt auf die Direktwahl der Abgeordneten geeinigt hatte, die erste fand 1979 statt. An ein gemeinsames Wahlverfahren hat man sich schon mehrmals herangewagt, noch nie jedoch ist es zu einer Einigung gekommen.

Nun hat das Plenum dem Entwurf eines gemeinsamen Wahlverfahrens für die Mitglieder des Europäischen Parlaments zugestimmt (Bericht Anastassopoulos, (EVP-CD/GR). Dieser Entwurf wird an den Rat weitergeleitet, der ihn einstimmig beschließen muss,

damit er rechtsgültig wird. Der Entwurf sieht vor, dass in allen Mitgliedstaaten ein Verhältniswahl-system auf der Grundlage von Listen angewandt wird. In Mitgliedstaaten mit mehr als 20 Millionen Einwohnern müssen territoriale Wahlkreise eingerichtet werden, das könnten beispielsweise in Deutschland die Bundesländer sein. Die Sperrklauseln, die zur Zeit in Deutschland 5% und in Österreich 3% betragen, sollen beibehalten werden dürfen.

Ab dem Jahr 2009, so der Entwurf, sollen 10% der Sitze im Europäischen Parlament nicht mehr über nationale, sondern aufgrund europaweiter Listen vergeben werden. Dadurch würde bei den Wahlen der Schwerpunkt auch von der nationalen Politik weg und zur Europapolitik hin verlagert werden.

Aus: Europa Forum. Informationen aus dem Europäischen Parlament, Nr. 7, Juli-Ausgabe, 1998, S. 3.

In Österreich ist der europapolitische Entscheidungsprozess nachhaltig durch die Spezifika der innerstaatlichen Politik (Große Koalition, Bundesstaatlichkeit, Sozialpartnerschaft) geprägt (vgl. Morass 1996; Falkner/Müller 1998). Im internationalen Vergleich bemerkenswert ist zunächst die starke Stellung des nationalen Parlaments, des Nationalrats. Nach Art. 23 e B-VG ist der österreichische Vertreter im Rat der EU unmittelbar an eine Stellungnahme des zuständigen Parlamentsausschusses des Hauptausschusses des Nationalrats gebunden. Er darf davon nur aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ abweichen, und auch diese Abweichung ist vorher dem Parlamentsausschuss vorzulegen. Die Koordination der EU-Politik innerhalb der Bundesregierung wurde in den Koalitionsabkommen 1994 und 1996 festgeschrieben. Wie in Deutschland auch ist es primär die Aufgabe des jeweiligen Fachressorts, eine „nationale“ Position zu einer EU-Materie zu entwickeln und in den Verhandlungsgremien auf europäischer Ebene zu vertreten. Das Verhalten des ständigen Vertreters Österreichs bei der EU wird in einem wöchentlichen „EU-Jour fix“ beraten, in dem nicht nur sämtliche Bundesministerien, sondern auch die Verbindungsstelle der Bundesländer und die Verbände der Sozialpartnerschaft vertreten sind. Die umfangreiche Beteiligung der in der Sozialpartnerschaft vertretenen Verbände am europapolitischen Entscheidungsprozess ist ein weiteres Charakteristikum des österreichischen politischen Systems. Die Sozialpartner können nicht nur an allen relevanten interministeriellen Gremien teilnehmen, sie werden auch umfassend über europapolitische Themen informiert (Tálos/Karlhofer 1996).

**Österreichische
Spezifika der
innerstaat-
lichen Politik**

Europa der Bürokraten oder Europa der Bürger?

Der Überblick über die wichtigsten Handlungsebenen, Institutionen und Akteure des europäischen Politikprozesses hat gezeigt, dass mit der Europäischen Union kein neuer „Superstaat“ oder eine neue „Superbürokratie“ entstanden ist, denen die Mitgliedstaaten und ihre Bürger einflusslos ausgeliefert sind. Viel angemessener ist es, den europäischen Politikprozess als ein integriertes Mehrebenensystem zu begreifen. Die wichtigste institutionelle Besonderheit des europäischen Mehrebenensystems ist zweifellos die nicht-hierarchische Anordnung der Handlungs- und Entscheidungsebenen. Die europäische Ebene überlagert nicht einfach die nationalen und regionalen Handlungsebenen der Politik, die Nationalstaaten und ihre Regionen sind der Europäischen Union nicht einfach untergeordnet. Zwischen den verschiedenen Handlungsebenen bestehen vielmehr vielfältigste Beziehungen.

Das Regieren im europäischen Mehrebenensystem hat einen außerordentlich großen Konsensbedarf. Das europäische Mehrebenensystem ist nicht nur an seiner Spitze, wenn die Regierungschefs der Mitgliedstaaten sich im Europäischen Rat treffen, durch Verhandeln charakterisiert, sondern in allen seinen Institutionen und Verfahren. Kurz gesagt: Das europäische Mehrebenensystem ist in erster Linie ein *Verhandlungssystem*, in dem Ergebnisse nicht durch Befehlsmacht, sondern durch Verhandlungsgeschick erzielt werden. In prozeduraler Hinsicht ist europäische Politik in diesem mehrdimensionalen Verhandlungssystem „interaktive Politik“ (Kohler-Koch u.a. 1997), ihre Ergebnisse sind das Produkt der Interaktion mehrerer Handlungsebenen mit ganz unterschiedlichen Funktionen, Interessen und Handlungsressourcen.

**Europäische
Politik ist ein
Verhandlungs-
system**

Wenn man den europäischen Politikprozess in diesem Sinne als Mehrebenensystem begreift, dann stellen sich aus politikwissenschaftlicher Sicht insbesondere zwei Probleme: Erstens, welche Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit hat dieses Mehrebenensystem? Lassen sich mit einem so komplizierten Entscheidungssystem tatsächlich problemangemessene Politiken formulieren? Und zweitens, welche Möglichkeiten haben die Bürger in Europa, auf die Politik in diesem Mehrebenensystem Einfluss zu nehmen? Wie lässt sich die Politik in Europa am besten demokratisch gestalten? Zu beiden Problembereichen überwiegen bislang die kritischen Stimmen, allerdings besteht hierzu noch großer Forschungsbedarf.

Wie gross ist die Problemlösungsfähigkeit der EU?

Das gilt zunächst für die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU. Nicht nur im Bild der öffentlichen Meinung, sondern auch in politikwissenschaftlichen Analysen finden sich häufig negative Einschätzungen. Folgt man Fritz W. Scharpfs Theorie der „Politikverflechtung“, dann liegt das in den Eigenheiten des europäischen Mehrebenensystems selbst begründet, da dieses systematisch „suboptimale“ Politiken und ein asymmetrisches Politikprofil begünstigt (Scharpf 1985). Die gegebene Macht- und Interessenstruktur erlaube allenfalls unzulängliche Kompromisse, und auch das nur in solchen Politikbereichen, in denen es lediglich um „negative“ Integration, d.h. um den Abbau von Marktbeschränkungen geht. Die politische Gestaltungskapazität der EU ist nach dieser Einschätzung eher gering zu veranschlagen. Demgegenüber haben neuere empirische Untersuchungen (u.a. aus dem Bereich der Umweltpolitik und der technischen Normung) gezeigt, dass die Politik der EU mitunter weitaus besser ist als ihr Ruf. Beispielsweise lag das Niveau von Arbeitsschutzregelungen, die auf europäischer Ebene vereinbart wurden, höher als in den Mitgliedstaaten und nicht darunter, wie vielfach befürchtet wurde. Allerdings sind die Erfolgsbedingungen europäischer Politik noch längst nicht hinreichend geklärt.

Demokratisches Defizit

Ein weiteres Problem ist die mangelnde demokratische Legitimation europäischer Politik (vgl. Grande 1996). Generell kann festgestellt werden, dass das europäische Mehrebenensystem aufgrund seiner institutionellen Architektur die Exekutive gegenüber den Parlamenten gestärkt hat. Mit anderen Worten: „Die Parlamente (gehören) tendenziell zu den ‚Verlierern‘ des Integrationsprozesses“ (Falkner/Müller 1998, S. 231). Das gilt nicht nur auf der supranationalen Ebene, sondern auch in den EU-Mitgliedstaaten. Mit der Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene wurden zum einen den nationalen Parlamenten Gestaltungsmöglichkeiten genommen, ohne dass gleichzeitig dem Europäischen Parlament entsprechende Rechte übertragen worden wären. Dieses „demokratische Defizit“ wiegt umso schwerer, als den nationalen Parlamenten häufig nur noch die Aufgabe bleibt, das nationale Recht an europäische Vorgaben anzupassen oder sich bei der nationalen Gesetzgebung in dem durch europäisches Recht gesteckten Rahmen zu bewegen. Ihre Gestaltungskompetenz wurde dadurch erheblich eingeschränkt. (Vgl. dazu den Beitrag von Pelinka „Wider die Vereinfachung vom Bedeutungsverlust der Parlamente“ i.d.B.)

Um diesem Machtverlust der Parlamente entgegenzuwirken, wurden bislang vor allem zwei Wege beschritten. In einigen Ländern, insbesondere in Österreich und Dänemark, wurde versucht, die nationalen Parlamente in der EU-Politik zu stärken und die Exekutive bei ihren Verhandlungen im europäischen Mehrebenensystem an Vorgaben des Parlaments zu binden. Dies wird mitunter als „spezifisch österreichischer Beitrag zur partiellen Verringerung des ‚Demokratiedefizits‘ der Union“ (Morass 1996, S. 39) gewürdigt. Die bisherige Praxis hat jedoch auch gezeigt, dass solche Bindungen nicht immer zu dem gewünschten Ergebnis führen. Bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen kann nicht verhindert werden, dass der nationale Vertreter im Rat einfach überstimmt wird; und bei Entscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip wird die Gefahr von Entscheidungsblockaden auf diese Weise erheblich vergrößert und die Handlungsfähigkeit der EU verringert. Nicht von ungefähr ist der Nationalrat inzwischen dazu übergegangen, von seiner Möglichkeit, der Regierung Verhandlungsmandate zu erteilen, nur sehr sparsam Gebrauch zu machen und diese Mandate weniger strikt zu gestalten.

Aus diesem Grund werden Lösungen für das Demokratieproblem in Europa überwiegend auf der europäischen Ebene selbst gesucht. Im Mittelpunkt der bisherigen Bemühungen steht dabei die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments. Dabei sind in den vergangenen zwanzig Jahren beachtliche Fortschritte erzielt worden. Allerdings mehren sich inzwischen jene Stimmen, die bezweifeln, ob sich auf diese Weise das Demokratiedefizit in Europa tatsächlich vollständig beseitigen lässt. In diesem Zusammenhang wird unter anderem vorgeschlagen, den *Bürgern* in Europa

größere politische Beteiligungsmöglichkeiten zu geben, beispielsweise durch die Einführung europaweiter Referenden in wichtigen politischen Sachfragen. Mit der Einführung europaweiter Referenden könnte nicht nur der Tendenz entgegengewirkt werden, europapolitische Themen in nationalen Referenden für innenpolitische Ziele zu instrumentalisieren, gleichzeitig könnte auch das gemeinschaftsschaffende Potential politischer Beteiligung besser genutzt werden.

Edgar Grande, Univ.-Prof. Dr.

ist Professor für Politische Wissenschaft an der Technischen Universität München. Forschungsschwerpunkte und Publikationen: Steuerungsprobleme entwickelter Industriegesellschaften, Vergleichende Politikforschung und Europaforschung.

Literatur

- Falkner, Gerda/Müller, Wolfgang C. (Hg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Wien 1998.
- Grande, Edgar: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan* 24 (3), 1996, S. 339–360.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen 1996.
- Kohler-Koch, Beate, u.a.: Interaktive Politik. Opladen 1997.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.): Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration. Frankfurt a.M. 1998.
- Morass, Michael: Österreich im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. In: Tálos, Emmerich/Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Wien 1996, S. 32–49.
- Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323–356.
- Tálos, Emmerich/Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Wien 1996.
- Tálos, Emmerich/Ferdinand Karlhofer: Austrokorporatismus und EU, in: Tálos, Emmerich/Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Wien 1996, S. 67–82.
- Thiel, Elke: Die Europäische Union, 5. Auflage, Opladen 1998.