



KAPITEL 4
Die Organe und Institutionen der
Europäischen Union

Inhalt

4	Die Organe und Institutionen der Europäischen Union.....	1
4.1	Das Europäische Parlament	4
4.1.1	Funktionsbereiche des Europäischen Parlaments	8
4.1.2	Zusammensetzung, Befugnisse und Rechte des Europäischen Parlaments	9
4.1.3	Europäische Parteien.....	11
4.1.4	Arbeitsweise.....	21
4.1.5	Interparlamentarische Beziehungen und nationale Parlamente in der EU.....	24
4.2	Der Rat der EU.....	31
4.2.1	Zusammensetzung und Aufgaben	31
4.2.2	Die Ratspräsidentschaft.....	36
4.2.3	Beschlußfassung.....	38
4.2.4	Änderungen durch den Vertrag von Nizza	46
4.2.5	Beschlussfassungsmodalitäten nach dem Vertrag von Nizza.....	47
4.3	Der Europäische Rat: Der Gipfel.....	51
4.4	Die Kommission: „Motor“ der europäischen Integration	54
4.4.1	Zusammensetzung, Unabhängigkeit und Vorsitz.....	56
4.4.2	Beschlußfassung und Kollegialitätsprinzip	57
4.4.3	Zuständigkeits- und Tätigkeitsbereiche der Kommission und der Generaldirektionen	58
4.4.4	Mitglieder der Kommission, Zuständigkeitsbereiche und Kabinettschefs (Stand: Januar 2000)	58
4.5	Der Europäische Gerichtshof.....	72
4.5.1	Zusammensetzung, Organisation und Funktionsweise	76

4.5.2	Zuständigkeiten und Verfahrensarten.....	77
4.5.3	Das Gericht Erster Instanz.....	82
4.5.4	Wirkung der Urteile.....	82
4.5.5	Neue Zuständigkeiten im Vertrag von Nizza.....	83
4.6	Der Rechnungshof.....	84
4.7	Die Europäische Zentralbank (EZB)	88
4.8	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)	91
4.9	Der Ausschuß der Regionen (AdR).....	94
4.10	EUROPOL	98
4.11	Institutionelle Reformen.....	102
4.12	Der Vertrag von Nizza.....	107

4 Die Organe und Institutionen der Europäischen Union

Vertragsgrundlagen

Artikel 3 EU-V; 7 EG-V (Organe und Institutionen), 8 und 105-124 EG-V (Europäische Zentralbank), 9 und 266-267 EG-V (Europäische Investitionsbank), 189-201 EG-V (Europäisches Parlament), 202-210 EG-V (Rat der EU), 211-219 EG-V (Europäische Kommission), 220-245 EG-V (Europäischer Gerichtshof), 246-248 EG-V (Europäischer Rechnungshof), 257-262 EG-V (Wirtschafts- und Sozialausschuß), 263-265 EG-V (Ausschuß der Regionen); Artikel 4 und 13 EU-V (Europäischer Rat). Artikel 30 EU-V (Europol); Artikel 31 EU-V (Eurojust).

Eine der wesentlichen Grundlagen für das Verständnis der Europäischen Union ist die Vergegenwärtigung des institutionellen Systems der Europäischen Union und seiner Funktionsweise. Betrachtet man das institutionelle System der EU, so erhält man Aufschluß darüber, wie Beschlüsse auf europäischer Ebene autorisiert werden. Zieht man zusätzlich die Entscheidungsprozesse und -verfahren in der EU in die Betrachtung mit ein, bekommt man einen Einblick in die Verfahren der Vorbereitung, Entstehung, Durchführung und Kontrolle solcher Beschlüsse. Zugleich verdeutlicht der Aufbau der Institutionen und die Rolle der verschiedenen Akteure den „Charakter“ des politischen Systems im Vergleich zu den Mitgliedstaaten und deren Regierungssystemen.

Die Unterscheidung zwischen Organen und Institutionen, das heißt die Identifizierung einer im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verbindlich sanktionierten **Organqualität**, beruht - zumindest teilweise - auf der aktiven und passiven Klagebefugnis sowie der sogenannten Amtshaftung nach Art. 288 EG-V.

Neben den in Art. 7 EG-V ausdrücklich genannten Organen der Gemeinschaft, nämlich dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Gerichtshof und dem Rechnungshof, sieht der EG-V weitere Einrichtungen vor, die die Organe beraten und unterstützen. So besitzen der Ausschuß der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuß zwar keine Organqualität; sie sind aber in die Arbeit der Gemeinschaft eingebunden und werden auch als Hilfsinstitutionen bezeichnet. Die Europäische Zentralbank besitzt einen Sonderstatus: Art. 7 EG-V führt sie zwar weder als Organ noch als sonstige Institution explizit auf; ihre

vertraglich gesicherten Rechte und Pflichten gehen aber weit über die Mitwirkungsoptionen der beiden beratenden Gremien hinaus. Ähnliches gilt für EUROPOL, die europäische Polizeibehörde in Den Haag und die im Aufbau befindliche Stelle für Justitielle Zusammenarbeit EUROJUST. Auch sie verfügen über spezifische, in den Artikeln 30 und 31 EU-V explizierte Zuständigkeiten in der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und können von den Organen als ‚Expertengremium‘ herangezogen werden. Neben den Organen und Institutionen erfüllen Agenturen wie die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen oder das im Jahr 2000 in Wien eingerichtete Zentrum zur Beobachtung von Rassismus und Xenophobie besondere Aufgaben als Sammel- und Analysestellen zur Verarbeitung von Informationen, welche die Organe der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Entscheidungsprozesse nutzen können. Schließlich existieren innerhalb des Brüsseler Netzwerkes der Organe und Institutionen Ausschüsse, Arbeitsgruppen etc., die die Arbeit der Gemeinschaft unterstützen und als Hilfsgremien bezeichnet werden.

Die Aufgaben, die der Gemeinschaft zugewiesen sind (gemäß den vertraglichen Bestimmungen, insbesondere Art. 7 EG-V) werden durch folgende Organe wahrgenommen:

- das Europäische Parlament (EP),
- den Rat der EU (auch: Ministerrat),
- die Kommission (auch: Europäische Kommission, KOM),
- den Gerichtshof (auch: Europäischer Gerichtshof, EuGH),
- den Rechnungshof (auch: Europäischer Rechnungshof).

Jedes Organ handelt nach Maßgabe der Befugnisse, welche ihm in diesem Vertrag zugewiesen sind.

Der Europäische Rat besitzt im vertraglichen Sinne keine Organqualität, ist aber im institutionellen System für die EU ein sehr wichtiger Akteur, dessen Rolle im Integrationsprozeß nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

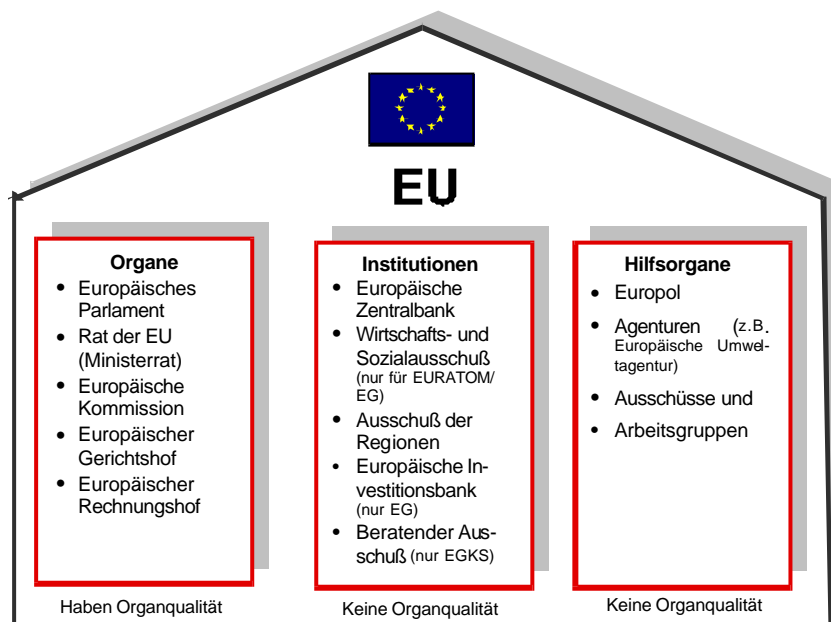
Das EP, der Rat der EU und die Kommission werden von den folgenden Institutionen mit beratender Aufgabe unterstützt:

- dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (nur für EG und Euratom),
- dem Ausschuß der Regionen.
- dem Wirtschafts- und Finanzausschuß (Art. 114 EG-V)
- dem Beschäftigungsausschuß (Art. 130 EG-V)

- dem Beratenden Ausschuß (nur EGKS)
- dem Koordinierungsausschuß für die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 36 EU-V).

Weitere Institutionen sind:

- die Europäische Investitionsbank (nur EG, Art. 9 EG-V),
- EUROPOL (Art. 30 EU-V),
- EUROJUST (Art. 31 EU-V)



Organe und Institutionen der Europäischen Union

Im nachfolgenden werden nun die Organe der Europäischen Union sowie der Europäische Rat und die beiden Institutionen Wirtschafts- und Sozialausschuß und Ausschuß der Regionen näher erläutert.

4.1 Das Europäische Parlament

Vertragsgrundlagen: Art. 189-201, 214 und 251 EG-V; Art. 4, 5, 17, 34 und 49 EU-V.

Zusammensetzung: 626 für fünf Jahre direkt gewählte Abgeordnete. Im Amsterdamer Vertrag ist die Höchstzahl der Abgeordneten auf 700 begrenzt (Art. 189 EG-V). Durch das dem Vertrag von Nizza angehängte Protokoll über die Erweiterung der EU kann die Zahl der Abgeordneten allerdings auf bis zu 732 anwachsen. Bedeutsamer als die Zusammensetzung nach Mitgliedstaaten ist diejenige nach politischen Fraktionen.

Kompetenzen: Grundsätzlich Beratungs- und Kontrollbefugnisse (Art. 189 EG-V). Mißtrauensvotum gegenüber der Kommission (Art. 201 EG-V). Haushaltsrechte (Art. 272 EG-V); Zustimmungsrechte bei Beitritts- und Assoziierungsabkommen (Art. 310 EG-V sowie Art. 48 und 49 EU-V). Mitwirkungsrechte in der Gesetzgebung: obligatorische Anhörung (eingeschränkt in der Innen- und Justizpolitik, Art. 39 EU-V); Zusammenarbeitsverfahren (Art. 252 EG-V) im Bereich der Währungsunion; Mitentscheidungsverfahren in der Binnenmarkt-, Umwelt-, Technologie- und Wirtschaftsgesetzgebung (Art. 251 EG-V); Frage- oder Interpellationsrechte gegenüber der Kommission (Art. 197 EG-V), dem Rat und dessen Präsidentschaft im Rahmen der GASP und der Innen- und Justizpolitik (Art. 21 und 39 EU-V). Informationsrechte; Zustimmungsrecht zur Einsetzung einer neuen Europäischen Kommission, nach dem Amsterdamer Vertrag auch zur Ernennung des Kommissionspräsidenten (Art. 214). Selbständiges Ernennungsrecht zur Wahl des Bürgerbeauftragten (Art. 195 EG-V). Initiativrecht zur Ausarbeitung eines einheitlichen Verfahrens für die Direktwahlen zum Parlament (Art. 190 Abs. 4 EG-V); an die Kommission gerichtetes Aufforderungsrecht zur Erstellung von Legislativvorschlägen (Art. 192 EG-V).

Abstimmungsmodalitäten: In der Regel die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfache Entschlüsse und Stellungnahmen) oder absolute Mehrheit der Mitglieder (z.B. bei Änderungsanträgen im Mitentscheidungsverfahren); bei wichtigen Entscheidungen (zum Beispiel Mißtrauensvotum gegen die Kommission, Haushaltsentscheidungen) speziell im EG-V festgelegte Quoren.

Sitz des Europäischen Parlaments ist Straßburg. Das Generalsekretariat befindet sich in Luxemburg, wobei jedoch immer mehr Sekretariatsdienste nach Brüssel verlagert werden. Die meisten Fraktions- und Ausschußsitzungen finden in Brüssel statt.

Literatur: Andreas Maurer: Regieren nach Maastricht: Die Bilanz des Europäischen Parlaments nach fünf Jahren Mitentscheidung, in: Integration, Nr. 4/1998; Andreas Maurer: What next for the European Parliament? London 1999; Volker Neßler: Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach/Ts. 1997; Julie Smith: Europe's Elected Parliament, Sheffield 1999. Internet: www.europarl.eu.int.

Die demokratische Legitimität der EU beruht zum einen auf den Mitgliedstaaten und ihren aus Wahlen hervorgegangenen Regierungen; zum anderen auf dem von den Bürgerinnen und Bürgern der EU-Mitgliedstaaten seit 1979 direkt gewählten Europäischen Parlament (EP). Mit dem Begriff der doppelten Legitimität wird der einem ständigen Wandel unterworfenen Prozeß demokratischer Rückkopplung des hoheitlichen und regierungsähnlichen Handelns durch die EG/EU umschrieben. Demnach ist der Rat der EU mittelbar über die mitgliedstaatlichen Regierungen sowie deren Kontrolle durch die nationalen Parlamente und das EP aufgrund direkter Wahlen unmittelbar legitimiert, um im Namen der Völker (Parlament) und Staaten (Rat) der EU verbindliche Entscheidungen zu treffen und so ‚öffentliche Herrschaft‘ auszuüben. Diese doppelte Legitimation kommt nicht nur in der gesetzgeberischen Tätigkeit der EG/EU, sondern auch im Investiturverfahren der Europäischen Kommission zum Ausdruck, bei dem sich die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament die Verantwortung bei der Ernennung der Kommissare teilen. Neben diesen rechtlich-formalen Strukturen („Input-Legitimität“) stützt die EG/EU ihre Legitimation auf die von ihr erbrachten Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger („Output-Legitimität“).

Das EP repräsentiert die Völker der in der Union vereinigten Staaten. Ursprünglich verfügten EGKS, EWG und EURATOM über eine „parlamentarische Versammlung“, in die Vertreter der nationalen Parlamente entsandt wurden. Die Versammlung fungierte gemeinsam mit dem Rat als Haushaltsbehörde der drei Gemeinschaften. Darüber hinaus besaß sie Kontroll- und Informationsrechte gegenüber dem Rat und der Kommission. Zwar nannte sich die Versammlung seit 1958 selbst Parlament, allerdings bestätigte erst die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA) die Begriffswahl sowie – aufgrund der Einführung des Kooperations- und Zustimmungsverfahrens – die von den Abgeordneten seit langem eingeforderte politische und rechtliche Aufwertung.

Die Kontroll-, Gesetzgebungs- und Ernennungsrechte des Europäischen Parlaments wurden im Zuge von Vertragsänderungen

wie der EEA, dem Maastrichter und zuletzt dem Amsterdamer Vertrag sowie anderer außervertraglicher Regelungen (interinstitutionelle Abkommen zwischen Parlament, Rat und Kommission) ständig ausgeweitet. Gleichwohl sind seine Befugnisse in den finanzintensiven Politikbereichen der EG/EU, in der GASP, der Innen- und Justizpolitik, der Agrar- und Handelspolitik der EG jedoch weiterhin beschränkt.

Die klassischen Funktionen eines Parlaments umfassen:

- die Gesetzgebungsfunktion,
- die Wahl- und Kreationfunktion im Hinblick auf die Exekutive
- die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive sowie
- die Informations- und Bildungsfunktion gegenüber den durch das Parlament repräsentierten Bürgerinnen und Bürgern.

Die Funktionen des Europäischen Parlaments (EP) sind an diesen idealtypischen Vorstellungen orientiert, ohne daß jedoch Übereinstimmung mit einem der in den Mitgliedstaaten verwirklichten parlamentarischen Modelle besteht. Insofern fällt es zunächst schwer, die Funktionen, die Rolle und den Charakter des Europäischen Parlaments mit denen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zu vergleichen. Diese können aber als Orientierungsmaßstab dienen.

„Aufgrund der Eigenheiten des EG-Systems scheint eine einfache Übertragung parlamentarischer Leitbilder auf das Europäische Parlament höchst problematisch.“

Quelle: Grabitz, Eberhard/Schmuck, Otto/Steppat, Sabine/Wessels, Wolfgang: Direktwahl und Demokratisierung - Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode (Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Band 15), Bonn 1988, S. 423-621

Ein Funktions- und Leistungsvergleich des Europäischen Parlaments mit den nationalen Parlamenten wird durch den eigentümlichen ‚sui generis‘ Charakter der Europäischen Union erschwert: Das politisch-institutionelle System der EG/EU kennt keine strikte Trennung zwischen ‚Legislative‘ und ‚Exekutive‘; es kommt ohne eine europäische Regierung aus, die sich zur Ausübung ihres Amtes auf eine parlamentarische Mehrheit stützen müßte. Damit ist auch eine der originären Aufgaben von Parlamenten - die Kontrolle der Regierung - auf europäischer Ebene nicht in der bekannten Form gegeben. Der EG/EU mangelt es somit traditionellen parlamentarischen Interaktions- und Identifikationsmustern zwischen Regierungspartei(en) und Oppositionspartei(en), die die

‚staatsanaloge‘ Einordnung des Europäischen Parlaments ermöglichen würden.

Im Bereich der Gesetzgebung, einem anderen Kernbereich parlamentarischer Aktivität, besaß das Europäische Parlament über lange Zeit nur sehr eingeschränkte Kompetenzen. Durch die Bestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrags über die Europäische Union konnten diese Kompetenzen jedoch erheblich ausgeweitet werden. Das Europäische Parlament hat jetzt in wichtigen Bereichen europäischer Gesetzgebung ein sogenanntes Mitentscheidungsrecht (siehe Art. 251 (ex-Art. 189b) EG-V). Dieses Mitentscheidungsrecht wurde durch den Amsterdamer Vertrag noch vereinfacht und auf weitere Politikbereiche ausgedehnt. Bei diesen steht das EP nunmehr gleichberechtigt neben dem Rat.

Der Umfang der Gesetzgebungstätigkeit auf europäischer Ebene hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Der Einflußverlust, den die nationalen Parlamente dadurch erlitten, wurde aber nicht durch eine angemessene parlamentarische Kompensation auf europäischer Ebene ausgeglichen. Diese Entwicklung begünstigt die Stellung der Exekutive, das heißt die von Regierungen und Verwaltungen gegenüber der Legislative.

Im nachfolgenden Text wird das Europäische Parlament auch als EP oder nur als Parlament bezeichnet.

4.1.1 Funktionsbereiche des Europäischen Parlaments

Insgesamt lassen sich vier idealtypische Funktionsbereiche des Europäischen Parlaments herleiten, die wie folgt definiert werden können:

1. Politikgestaltungsfunktion

Die Politikgestaltung umfaßt die drei Bereiche der politischen Gesetzgebungsinitiative, der Mitwirkung an der Rechtsetzung und der Kontrolle der mit Exekutivkompetenzen ausgestatteten Organe Rat und Kommission. Sie beinhaltet die Aktivitäten des Europäischen Parlaments, die auf eine Beeinflussung der vorhandenen EU-Politiken abzielen. Die *Kontrollfunktion* bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der EG-Organen gegenüber dem EP als dem einzigen direkt gewählten Repräsentativorgan der EU. Bei der Wahrnehmung dieser Funktion kann das EP insbesondere gegenüber der Kommission und eingeschränkt gegenüber dem Rat auf das breit gefächerte Spektrum typischer Kontrollinstrumentarien (parlamentarische Anfragen und Untersuchungsausschüsse) und Sanktionsmechanismen (Mißtrauensvotum gegen die Kommission) zurückgreifen. Aus der Kontrollfunktion geht die

2. **Wahl- oder Kreationfunktion** des Europäischen Parlaments hervor. Diese tritt seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union deutlicher hervor. Sie bezieht sich auf die Umsetzung der parlamentarischen Ernennungsrechte und die hierbei immer stärker zum Vorschein tretenden Versuche, ein regierungsähnliches System innerhalb der EU zu errichten. Mittlerweile muß sich bei der Ernennung der Kommission in einem ersten Schritt der Kommissionspräsident und in einem zweiten Schritt das gesamte Kollegium (die heute zwanzig Kommissare inklusive des Kommissionspräsidenten) dem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen (Art. 214 EG-V). Daneben gibt Art. 195 EG-V dem EP das Recht, einen Bürgerbeauftragten („Ombudsmann“) zu wählen. Bei der Ernennung des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (Art. 112 EG-V) und der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes (Art. 247 EG-V) wird das Parlament dagegen lediglich angehört.

3. Systemgestaltungsfunktion

Diese Funktion bezieht sich auf die Rolle des Parlaments bei der Weiterentwicklung des EG/EU-Systems. Dies betrifft sowohl die Revision der Verträge, die Änderung der Entscheidungsverfahren und die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

4. Interaktionsfunktion

Sie bezieht sich auf die Beziehungen zwischen den Abgeordneten des EP und den Wählern sowie – seit dem Maastrichter Vertrag – verstärkt auf die Beziehungen zwischen EP und den Parlamenten in den EU-Mitgliedstaaten, den assoziierten und weiteren Drittstaaten. Dabei geht es um die Artikulation von Wählerinteressen, die Aggregation unterschiedlicher Positionen und um die Mobilisierung der Bürger für wichtige Anliegen sowie – mit Blick auf die interparlamentarischen Beziehungen – um die Kommunikation und gegenseitige Information zwischen Abgeordneten.

In der Praxis überlagern sich diese Funktionen oftmals und können nicht klar voneinander getrennt werden.

4.1.2 Zusammensetzung, Befugnisse und Rechte des Europäischen Parlaments

Zusammensetzung

Das Europäische Parlament ist seit 1958 von 148 delegierten Abgeordneten auf 626 direkt gewählte Mandatsträger angewachsen. Die Zahl der jedem der ‚europäischen Völker‘ zustehenden Parlamentarier spiegelt weder die Einwohnerzahl noch die der wahlberechtigten Unionsbürger in den fünfzehn Mitgliedstaaten wieder. Die Stimme eines deutschen Abgeordneten vertritt etwa 806.000 Bürgerinnen und Bürger; die der belgischen Kollegin dagegen etwa 484.000 und die eines der sechs luxemburgischen Abgeordneten nur 63.000. Die relative Übergewichtung kleinerer Völker spielt im Alltag des EP jedoch nur eine geringfügige Rolle. Ausschlaggebend für die Arbeit der Abgeordneten sind viel eher die transnationalen Fraktionen. Im 1999 gewählten Parlament ist die Bildung einer Fraktion aus einem Mitgliedstaat erstmals abgeschafft worden (Art. 29 GO-EP). Die erforderlichen Schwellen zur Erreichung des Fraktionsstatus verhindern so selbst die Bildung einer Fraktion aller luxemburgischen und irischen Abgeordneten und damit einer ‚national‘ konfigurierten Gruppe. Da die Bildung einer Fraktion aber die entscheidende Voraussetzung für die Ausübung wichtiger parlamentarischer Rechte ist (Verteilung von Redezeiten, Berichterstattem, Vertretern in den Präsidien der parlamentarischen Ausschüsse, Mindeststimmzahl zur Bildung von Untersuchungsausschüssen, Anzahl der Büros und Sekretariatskräfte), sind die Anreize für nationale Gruppen erheblich begrenzt.

Nach dem durch den Amsterdamer Vertrag 1997 eingeführten Art. 190 EG-V kann die Zahl der Parlamentarier im Zuge des Beitritts

neuer Mitgliedstaaten auf höchstens 700 angehoben werden. Allerdings sieht das im Vertrag von Nizza enthaltene Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union eine höhere Sitzzahl vor. Das EP kann demnach ab der Wahlperiode 2004-2009 auf bis zu 732 Abgeordnete anwachsen.

Aus den fünften Direktwahlen zum EP gingen im Juli 1999 folgende Fraktionsbildungen hervor:

Zusammensetzung des Parlaments nach Politischen Fraktionen (23.7.1999)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	IT	L	NL	A	P	SF	S	UK	Tot.
EVP-CD	6	1	53	9	28	21	5	34	2	9	7	9	5	7	37	233
SPE	5	3	33	9	24	22	1	17	2	6	7	12	3	6	30	180
ELDR	5	6	0	0	3	0	1	8	1	8	0	0	5	4	10	51
Grüne	7	0	7	0	4	9	2	2	1	4	2	0	2	2	6	48
KVEL	0	1	6	7	4	11	0	6	0	1	0	2	1	3	0	42
UEN	0	1	0	0	0	12	6	9	0	0	0	2	0	0	0	30
EDU	0	4	0	0	0	6	0	0	0	3	0	0	0	0	3	16
FL	2	0	0	0	1	6	0	11	0	0	5	0	0	0	1	26
Tot.	25	16	99	25	64	87	15	87	6	31	21	25	16	22	87	626

EVP-CD: Fraktion der Europäischen Volkspartei-Christliche Demokraten; SPE: Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas; ELDR: Fraktion der Liberalen, Demokraten und Reformer; GRÜNE/FEA: Fraktion DIE GRÜNEN im Europäischen Parlament / Freie Europäische Allianz; KVEL/NGL: Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken / Nordische Grüne Linke; UEN: Fraktion der Unabhängigen für das Europa der Nationen; EDU: Fraktion Europa der Demokratien und Unterschiede; FL: Fraktionslose.

Damit hat zum ersten Mal in der Geschichte des direkt gewählten Parlaments die EVP mehr Sitze als die SPE, wobei beide Fraktionen aber nach wie vor zur ‚großen Koalition‘ von mindestens 314 abgegebenen Stimmen gezwungen sind, um den Rechtsetzung s-prozeß nachhaltig – gegen den Rat – beeinflussen zu können. Die Bildung alternativer – parteipolitisch motivierter – Mehrheiten mit kleineren Fraktionen ist für beide großen Fraktionen möglich; jedoch müssen sich EVP und SPE mit ideologisch relativ weit entfernten Fraktionen verbünden, um die erforderliche Mindestschwelle zu erreichen.



Durch den Maastrichter Vertrag wurde Artikel 191 EG-V neu eingefügt. In diesem Artikel wird die Bedeutung der politischen Parteien auf europäischer Ebene betont. Danach sind sie ein wichtiger Integrationsfaktor in der Europäischen Union. Durch den Vertrag von Nizza wurde dieser Artikel entscheidend durch einen neuen Absatz 2 geändert, nachdem das EP und der Rat die Regelungen für die Europäischen Parteien und die Vorschriften über ihre Finanzierung festlegen.

4.1.3 Europäische Parteien

Vertragsgrundlage: Art. 191 EG-V. Grundlage der Europäischen Parteien sind eigens verabschiedete Parteistatuten. Für die den Europäischen Parteien zugeordneten Fraktionen im Europäischen Parlament liefert Kapitel V der Geschäftsordnung des EP weitere, parlamentsintern verbindliche Regeln.

Ziele: Grundsätzlich die vermittelte Artikulation des Willens der Unionsbürger, idealtypisch die Herausbildung eines europäischen Bewußtseins (siehe Art. 191 EG-V), Verabschiedung gemeinsamer Aktions- und Europawahlprogramme, Interaktion mit den Mitglieds-, assoziierten und

Beobachterparteien in den Staaten Europas.

Organisationsstrukturen: In der Regel gliedern sich die Europäischen Parteien in den Kongreß, einen Vorstand oder Parteirat, ein Präsidium und ein Generalsekretariat. Hinzu kommen Konferenzen der Partei- und Regierungschefs sowie gesonderte Regelungen über die Fraktionen im Europäischen Parlament und dem Ausschuß der Regionen.

Webseiten:

Europäische Volkspartei – Christliche Demokraten – EVP-CD: <http://www.evppe.org/>;

Sozialdemokratische Partei Europas – SPE: <http://www.pes.org/>;

Europäische Föderation Grüner Parteien – EFGP: <http://www.europeangreens.org/>;

Europäische Liberale, Demokraten und Reformpartei - ELDR: <http://eld.euoparl.eu.int/>.

Im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration und der Ausweitung ihres Aktionsradius auf immer mehr Gegenstände des öffentlichen Lebens haben sich auf der Ebene der Europäischen Union (EU) transnationale Parteienbünde ausgebildet, in denen die nationalen Parteien der EU-Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um – im Sinne von Art. 191 EG-V – an der Herausbildung eines europäischen Bewußtseins mitzuwirken und den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und -bürger zum Ausdruck zu bringen. Die praktische Arbeit der Europäischen Parteien konzentriert sich auf die Ausarbeitung von Europawahlprogrammen, Schwerpunktsetzungen für die Arbeit der Fraktionen im Europäischen Parlament, Absprachen zwischen Parteiführern und Regierungschefs im Vorfeld der Sitzungen des Europäischen Rats sowie der Information der Medien über ihre Arbeit und Positionen in den Organen der EU.

Organisation und Strukturen

Die Europäischen Parteien fungieren als Dachorganisationen, in denen sich nationale Parteien zusammengeschlossen haben. Neben den nationalen Parteien sind die entsprechenden Fraktionen im EP, die gegebenenfalls einer der Mitgliedsparteien angehörenden Kommissionsmitglieder, die Vorsitzenden der Fraktionen in den parlamentarischen Versammlungen der NATO, der WEU, des Europarats und der OSZE sowie des Ausschusses der Regionen Mitglieder in einzelnen Organisationsgremien der Europäischen Parteien.

Schließlich stufen die Parteien ihre Mitgliedsparteien ein in Vollmitglieder, assoziierte Mitglieder und Mitglieder mit Beobachterstatus. Die Arbeitsstrukturen der vier großen Europäischen Parteien unterscheiden sich hinsichtlich der Abstimmungsverfahren und -quoren sowie der Befugnisse der Organisationsgremien. Alle vier Parteien verfügen über einen Kongreß, einen Vorstand, einen geschäftsführenden Vorstand, ein Sekretariat und (nicht in der EFGP) das Treffen der Parteiführer. Diese Gremien werden zum Teil ergänzt durch weitere offizielle und informelle Kommissionen, Parteiräte und sachbezogene Arbeitsgruppen.

Das oberste beschlußfassende Organ der Europäischen Parteien ist der jährlich (ELDR), alle zwei (EVP-CD und SPE) oder drei (EFGP) Jahre tagende Kongreß. Er setzt sich aus dem Vorstand und einer bestimmten Anzahl von Delegierten zusammen, deren Anzahl sich nach den Europawahlergebnissen (ELDR und EFGP) bzw. nach der Stärke der jeweiligen Fraktion im EP (EVP-CD und SPE) richtet, wobei die SPE auch die Größe des jeweiligen Mitgliedstaates besonders berücksichtigt. Dem Kongreß obliegt die Festlegung der Parteistatuten und der politischen Leitlinien, die Verabschiedung eines gemeinsamen Wahlprogramms und die Wahl des Vorstands. Dem Vorstand gehören Vertreter aller Mitgliedsparteien an. Während in der SPE gemäß dem Gleichheitsprinzip jede Partei zwei Mitglieder stellt, hat sich in der EVP-CD, EFGP und der ELDR eine proportionale Vertretung durchgesetzt. Die innerparteiliche Beschlußfassung erfolgt bei der EVP-CD und der ELDR grundsätzlich mit einfacher (50 Prozent + eine Stimme; Quorum: EVP-CD – Mehrheit der Stimmberechtigten; ELDR - mindestens ein Drittel aller Stimmberechtigten), während in der EFGP eine Zweidrittelmehrheit (ohne Mindestquorum) notwendig ist. In der SPE sind die Abstimmungsverfahren differenzierter: Organisatorische und Administrative Angelegenheiten unterliegen der einfachen Mehrheit. Politische Beschlüsse werden grundsätzlich einvernehmlich verabschiedet. In denjenigen Bereichen, in denen im Rat der EU qualifizierte Mehrheitsentscheidungen möglich sind, wird jedoch innerhalb der SPE mit 75 Prozent der abgegebenen Stimmen verabschiedet, wenn mindestens 75 Prozent der stimmberechtigten Mitgliedsparteien anwesend sind.

Aufgabe der Parteivorstände ist es, die Beschlüsse der Kongresse umzusetzen, die Partei nach außen zu repräsentieren und die politischen Richtlinien zwischen den Kongressen festzusetzen. Die aus den Vorständen hervorgehenden Präsidien vertreten die Parteien nach außen, wobei die

eigentliche organisatorische Arbeit den Generalsekretariaten obliegt.

Die zunehmend an Bedeutung gewinnende Konferenz der Partei- und Regierungschefs (EVP-CD, SPE, ELDR) hat nach den Statuten keine beschlußfassenden Kompetenzen. Sie hat sich aber in der Praxis – insbesondere im Vorfeld von Sitzungen des Europäischen Rates – zu einem wichtigen Impulsgeber herausgebildet. Ergänzt wird die Konferenz der Partei- und Regierungschefs in jüngster Zeit durch Treffen der Fachminister der jeweiligen Parteizusammenschlüsse im Vorfeld der Sitzungen des Rats der Wirtschafts- und Finanzminister.

Die Europäischen Parteien im einzelnen:

Europäische Volkspartei – Christliche Demokraten (EVP-CD): Die EVP-CD wurde am 29. April 1976 als Zusammenschluß von zwölf christdemokratischen Parteien aus sieben EG-Mitgliedstaaten als EVP in Brüssel gegründet. Aus der zunächst lockeren Zusammenarbeit entwickelte sich eine enge Koordination, die auch in dem im November 1992 verabschiedeten Grundsatzprogramm ihren Niederschlag fand. Ordentliche Mitglieder der EVP-CD sind ausschließlich Parteien aus den EU-Staaten. Im Gegensatz zu den anderen Parteienzusammenschlüssen kennt die EVP-CD aber auch die Individualmitgliedschaft. Der Kontakt zu den Schwesterparteien außerhalb der EU lief bis 1998 über die Europäische Union Christlicher Demokraten (EUCD). Seit der Fusion mit der EVP zählt die EVP-CD 22 Mitgliedsparteien aus der EU, sieben assoziierte Parteien und sechs mit einem Beobachterstatus versehene Parteien aus denjenigen Staaten Mittel- und Osteuropas, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben. Vorsitzender der EVP-CD ist der ehemalige belgische Premierminister Winfried Martens. Die EVP-CD stellt im 1999 gewählten EP mit 233 Abgeordneten die größte Fraktion und die Parlamentspräsidentin. Programmatisch orientiert sich die EVP-CD am Leitbild der föderalen Einigung und der Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa (Artikel 2 der Statuten). In ihrem 1999 verabschiedeten Aktionsprogramm ‚Aufbruch ins 21. Jahrhundert‘ konzentriert sich die Partei auf Fragen der Währungsunion, der zügigen Osterweiterung, der Wettbewerbspolitik, der Bekämpfung des international organisierten Verbrechens sowie der Weiterentwicklung einer Europäischen Verteidigungspolitik.

Sozialdemokratische Partei Europas (SPE): Der 1974 gegründete Bund der Sozialdemokratischen und Sozialistischen Parteien Europas konstituierte sich 1992 als ‚Sozial-

demokratische Partei Europas' (SPE) neu. Die SPE umfaßte 1999 20 Vollmitgliedsparteien aus den fünfzehn EU-Staaten sowie Zypern und Norwegen. Darüber hinaus gibt es 14 assoziierte und 5 Beobachterparteien aus den Ländern Mittel- und Osteuropas. Vorsitzender der SPE ist seit 1995 der deutsche Verteidigungsminister Rudolf Scharping. Mit 180 Sitzen im 1999 gewählten EP verfügt die SPE über die zweitstärkste Fraktion. Seit 1996 treffen sich die sozialdemokratischen Minister für fast alle Räte der EU. Diese Sitzungen finden einmal pro Präsidentschaft – in der Regel vor einer Ratssitzung – statt. Inhaltliche Schwerpunkte setzt die SPE – zuletzt in ihrem 1998 verabschiedeten Europawahlmanifest – in der Sozial- und Gleichberechtigungspolitik, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Vertiefung der europäischen Beschäftigungspolitik, der Verabschiedung einer Europäischen Grundrechtecharta sowie der Fortführung der Verteidigungszusammenarbeit zwischen den Staaten der EU im Rahmen der Grundsätze der Vereinten Nationen.

Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei (ELDR): Die im März 1976 gegründete ‚Föderation der liberalen und demokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft‘ wurde im Dezember 1993 zur ELDR umbenannt. Mitglieder können sowohl Parteien aus EU- wie Nicht-EU-Staaten werden. Die derzeit 26 Mitgliedsparteien und 12 assoziierten Parteien unter der Führung des früheren dänischen Außenministers Uffe Ellemann-Jensen betonen in ihren programmatischen Richtlinien insbesondere das politische Leitbild einer Verfassung für die EU mit föderalem Charakter, die Wettbewerbsmechanismen des Marktes sowie die Schaffung einer demokratisch kontrollierten Asyl- und Einwanderungsgesetzgebung. Die ELDR stellt mit 50 Abgeordneten die drittstärkste Fraktion im EP.

Europäische Föderation Grüner Parteien (EFGP): Die am 19. Juni 1993 gegründete, aus der ‚Koordination der Europäischen Grünen‘ hervorgegangene EFGP stellt im Gegensatz zu den anderen Parteizusammenschlüssen einen paneuropäischen Verband dar, der 1999 über 30 Mitgliedsparteien verfügte. Mitglieder der EFGP können grün-alternative Parteien aus allen Mitgliedstaaten des Europarates werden. Ihre heterogene Struktur, die sich auch in der ideologischen Ausrichtung der einzelnen Mitgliedsparteien niederschlägt, erschwert die Meinungsbildung innerhalb der EFGP stärker als in den anderen Europäischen Parteien. Die Fraktion der EFGP im Europäischen Parlament zählt 48 Abgeordnete und ist damit viertstärkste Kraft im EP.

Befugnisse und Rechte des Europäischen Parlaments

Die Rechte des Europäischen Parlaments umfassen Beratungsbefugnisse, Kontrollrechte, Mitwirkungsrechte an der Rechtsetzung und Ernennungsrechte. Als Teil der Haushaltsbehörde der EU besitzt es außerdem Haushaltsrechte.

Daneben verfügt das EP über

- Fragerechte gegenüber der Kommission nach Artikel 197 EG-V,
- außervertragliche Beteiligungsformen (vertrauliche Informationen über die Aushandlung von Handels- und Assoziierungsverträgen),
- Fragerechte gegenüber der Präsidentschaft im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Justizpolitik und der förmlichen Konzertierung in der Rechtsetzung,
- ein Zustimmungsrecht zur Einsetzung einer neuen europäischen Kommission (Artikel 214 EG-V).

Im weiteren Verlauf konzentrieren wir uns auf die folgenden Befugnisse des Europäischen Parlamentes:

- Beratungsbefugnisse,
- Mitwirkungsrecht an der Rechtsetzung,
- Kontrollrechte und
- Ernennungsrechte.

Beratungsbefugnisse

Das Europäische Parlament ist grundsätzlich befugt, über jede Frage der EG/EU zu beraten. Es kann hierzu Entschlüsse annehmen und diese den anderen Gemeinschaftsorganen vorlegen. Die Beratungsbefugnis erstreckt sich auf die laufenden Tätigkeiten der Gemeinschaft sowie auf alle Fragen, die im Zusammenhang mit dem Integrationsprozeß stehen. Dies ergibt sich aus der prinzipiellen Offenheit des EU-V und den in Artikel 2 EU-V definierten Vertragszielen. Zu den grundlegenden parlamentarischen Zuständigkeiten gehört das Recht, von anderen Organen der EU Informationen zu verlangen, über die gewonnenen Erkenntnisse öffentlich zu beraten und gegebenenfalls Sanktionen zu beschließen. Das allgemeine Beratungs- und Selbstbefas-

sungsrecht des EP wurde durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes von 1983 bestätigt.

Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung

Die Mitwirkungsrechte des Parlaments wurden durch Vertragsänderungen und Entscheidungen des EuGH über die Wirkungsweise des Anhörungsrechts sukzessive ausgedehnt. Folgende Abstufungen sind zu unterscheiden:

- Fakultative Anhörung des Parlaments durch den Rat der EU und die Kommission,
- Obligatorische Anhörung des Parlaments durch den Rat der EU,
- Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 252 EG-V),
- Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG-V),
- Mitentscheidungsrechte im Haushaltsverfahren (Art. 272 EG-V),
- Zustimmungrechte bei einzelnen Gesetzgebungsakten sowie beim Abschluß von Beitritts-, Assoziierungs- und sonstigen wichtigen Verträgen.

Im Rahmen des Vertrags von Nizza verfügt das EP über folgende Mitwirkungsrechte. In denjenigen Politikfeldern, die keine allgemeine Anhörungspflicht vorsehen, kann das EP konsultiert werden. *Fakultative Anhörungen* werden von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat eingeleitet. Das *obligatorische* – in den Verträgen ausdrücklich niedergelegte – *Anhörungsrecht* gilt als fundamentales Beteiligungsrecht des EP im Bereich der gemeinschaftlichen Rechtsetzung. Die Unterlassung der Anhörung stellt die Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar, die zu einer Nichtigkeitsklage beim EuGH führen kann. Stimmt das EP in den Fällen der obligatorischen Anhörung über eine legislative Entschließung ab, ist der Rat an deren Inhalt nicht gebunden. Das *Zusammenarbeitsverfahren* wurde durch die Einheitliche Europäische Akte (1987) für vormals der Konsultationspflicht unterliegende Politikbereiche eingeführt. Im Unterschied zur Anhörung besitzt das Parlament ein formales Abänderungsrecht zu Gesetzgebungsvorlagen, das die Abstimmungsregeln im Rat bestimmt. Lehnt das Parlament den Entwurf des Rates ab, so kann dieser den Rechtsakt nur einstimmig verabschieden. Schlägt das Parlament Abänderungen vor und werden diese von der Europäischen Kommission unterstützt, so kann der Rat diese mit qualifizierter Mehrheit übernehmen oder aber einstimmig abändern. Das durch den Maastrichter Vertrag eingerichtete und durch den Amsterdamer Vertrag erheblich ausgeweitete *Mitentscheidungsverfahren* hat das Zusammenar-

beitsverfahren in wichtigen Politikfeldern abgelöst. Das Parlament kann hierbei mit einem Ablehnungsbeschluß den geplanten Rechtsakt verhindern oder durch Änderungsanträge den Vermittlungsausschuß aktivieren: Lehnt der Rat Änderungsanträge des Parlaments ab, dann müssen beide Organe in einem Vermittlungsausschuß einen gemeinsamen Entwurf für den beabsichtigten Rechtsakt ausarbeiten. Das Ergebnis der Arbeiten im Vermittlungsausschuß muß durch Rat und Parlamentsplenum bestätigt werden. Das *Zustimmungsverfahren* wurde durch die Einheitliche Europäische Akte für Beitritte zur EG und dem Abschluß von Assoziierungsabkommen eingeführt und durch den EU-Vertrag inhaltlich erweitert. Mit dem Amsterdamer Vertrag ist auch die Zustimmung der Abgeordneten dafür erforderlich, daß der Rat bei einem Mitgliedstaat schwerwiegende Verletzungen der Unionsgrundsätze (Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit) feststellt.

Das Recht zur förmlichen Gesetzgebungsinitiative steht dem Europäischen Parlament nicht zu. Eine Ausnahme ist die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein einheitliches Europawahlverfahren (Artikel 190 EG-V). Das EP kann gemäß Artikel 192 EG-V von der Kommission lediglich die Einleitung von Gesetzgebungsverfahren verlangen (Aufforderungsrecht).

Nutzung der Mitwirkungsrechte

Als Ergebnis der letzten Regierungskonferenzen zur Änderung der Verträge (EEA 1987, Maastrichter Vertrag 1993, Amsterdamer Vertrag 1999, Vertrag von Nizza 2001) sind die Mitwirkungsrechte des EP auf immer mehr Politikbereiche ausgedehnt worden. Das relative Ausmaß der „Nicht-Beteiligung“ des EP an der Nutzung der politikfeldspezifischen Vertragskompetenzen hat von 1958 bis 1999 beträchtlich abgenommen (von 72% zum Zeitpunkt des EWG-Vertrages 1958 hin zu 37,3 % mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999). Im wesentlichen hierfür verantwortlich sind die sukzessiven Einführungen des Zusammenarbeitsverfahrens und des Zustimmungsverfahrens durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sowie die Einführung und Ausweitung der Anwendungsbereiche des Mitentscheidungsverfahrens durch den Maastrichter, den Amsterdamer Vertrag und den Vertrag von Nizza. Auch die tatsächliche Nutzung der dem Parlament zur Verfügung stehenden Mitwirkungsrechte weist auf eine deutliche Zurückdrängung der ‚Nicht-Beteiligung‘ des Parlaments hin. Der Anteil der ‚parlamentsintensiven‘ Verfahren – Zusammenarbeit und Mitentscheidung – an der Summe aller vom Rat bzw. von Parlament und Rat verabschiedeter Rechtsakte fällt aber immer noch geringer aus als ihr relativer Bedeutungszuwachs im Anschluß an den Maastrichter Vertrag hätte vermuten lassen.

Einschränkend muß aber darauf hingewiesen werden, daß das absolute Entscheidungsvolumen der EG (über 57000 Akte von 1958 bis 1999) einen großen Teil von Maßnahmen einschließt, bei denen der Rat als Quasi-Exekutivorgan handelt (z.B. Festsetzung von Zolltarifen oder Mindestpreisen in der Agrarpolitik). Wählt man als Berechnungsgrundlage dagegen nur diejenigen Entscheidungen aus, die im Bereich des Binnenmarktes (einschließlich Umwelt-, Industrie-, Sozial- und Strukturpolitik) verabschiedet werden, so ergibt sich eine Parlamentsbeteiligungsquote von über 65% für das Zusammenarbeits- bzw. – seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages – für das Mitentscheidungsverfahren.

Innerhalb des EP hat die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens die schon in der Folge der EEA einsetzende Konzentration der Europaabgeordneten auf legislative Tätigkeiten verstärkt. Als mittelbare Folge dieser Entwicklung ist die Zahl der selbständigen Initiativentschließungen und Dringlichkeitsanträge alleine von 1993 bis 1998 um mehr als die Hälfte zurückgegangen (von 345 auf 168). Nichtsdestotrotz gehen vom Parlament weiterhin wichtige Initiativen aus. In der zurückliegenden Legislaturperiode (1994-1999) lagen die diesbezüglichen Schwerpunkte vor allem in den Bereichen der Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik sowie auf der Menschenrechts-, Entwicklungs-, Außen-, Sicherheits- und Konfliktpräventionspolitik und der Innen- und Justizpolitik.

Kontrollrechte

Ursprünglich bezogen die EG-Verträge die parlamentarische Kontrolle nur auf die Kommission. Seit dem Maastrichter Vertrag umfaßt die Kontrolltätigkeit auch die Tätigkeit der Organe und des Europäischen Rates im Rahmen der Außen-, Sicherheits-, Justiz- und Innenpolitik. Das parlamentarische Untersuchungsrecht (Art. 193 EG-V) ist nicht auf die Institutionen der EU beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Kontrolle staatlicher Verwaltungspraktiken bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftsprogramme (z.B. PHARE, TACIS). Es knüpft an mögliche Mißstände bei der Anwendung des EG-Rechts an.

Als Instrumente der parlamentarischen Kontrolle sehen die Verträge Fragerechte gegenüber Rat, Kommission und Europäischer Zentralbank, Berichts- und Informationspflichten von Kommission, Rat, Europäischem Rat und Mitgliedstaaten, Untersuchungsrechte, Klagerechte vor dem Europäischen Gerichtshof, Petitionsrechte der EU-Bürger an das Parlament und indirekte Kontrollen durch Beauftragung des Rechnungshofes zur Abgabe von Stellungnahmen vor.

Nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres sind alle Organe und Institutionen verpflichtet, Rechenschaft über ihr Finanzgebaren abzulegen. Der Europäische Rechnungshof fertigt einen Bericht über die Organe und Institutionen für das jeweilige Haushaltsjahr an. Auf der Basis dieses Berichts berät der Parlamentsausschuß für Haushaltskontrolle, ob der Kommission für die Haushaltsführung des zurückliegenden Haushaltsjahres die Entlastung erteilt werden kann. Verweigert das Parlament wie zuletzt 1998 der Kommission die Entlastung, dann gilt das als ein sehr schwerwiegender und weitreichender Schritt, der zum Rücktritt der gesamten Kommission führen kann.

Das stärkste Kontrollrecht besitzt das Parlament im Instrument des Mißtrauensvotums gegen die Kommission. Hierzu bedarf es jedoch eines Votums von 2/3 der abgegebenen Stimmen der Mehrheit aller Abgeordneten (also mindestens 418 Stimmen).

Nutzung der Kontrollrechte

Die Konzentration des EP auf die Mitwirkung an der Gesetzgebung hat Verschiebungen im Bereich der Kontrolle, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung der den Abgeordneten zur Verfügung stehenden Fragerechte gegenüber Rat und Kommission zur Folge. Zwar stellten die Abgeordneten 1998 mehr Fragen an Rat und Kommission als 1979; die durchschnittliche Anzahl der Fragen pro Mitglied des EP stagniert aber seit dem Maastrichter Vertrag – trotz der neuen, explizit im EU-Vertrag zugesicherten Fragerechte in der GASP und der Justiz- und Innenpolitik.

Entwicklung der Frage- und Initiativrechte 1979-1998

Jahr	1979	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
Anfragen pro MdEP	5,87	7,46	7,41	6,91	7,64	6,97	8,5	8,95	7,24	8,7	8,9
Initiativentschließungen pro MdEP	2,41	1,94	1,79	1,48	0,65	0,61	0,54	0,47	0,55	0,36	0,26

Im Gegensatz zu diesen ‚klassischen Kontrollrechten‘ orientiert sich das Parlament stärker auf Kontrollbefugnisse, die öffentlich wirksame Sanktionen nach sich ziehen können. So richtete das Parlament seit 1993 zwei Untersuchungsausschüsse ein. Der Ausschuß zur Untersuchung der Gesundheitspolitik der EU-Organe und Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Rinderseuche BSE hielt zwischen Juli 1996 und Februar 1997 einunddreißig Sitzungen ab, bei denen sich zahlreiche Politiker, Verwaltungsbeamte und Unternehmer teilweise öffentlichen Kreuzverhören unterziehen mußten. Mittelbare Folge der Parlamentsuntersuchungen war die im Amsterdamer Vertrag dokumentierte Überführung eines Teils der agrarpolitischen Zuständigkeiten vom Konsultations- in das Kodezisionsverfahren.

Wesentliche Erfolge erzielte das Parlament in der Kontrolle des die Kommission umgebenden Netzwerks von Ausschüssen, die mit der Umsetzung von Rechtsakten der EG/EU befaßt sind (Komitologie). Das Parlament nutzte hier sein Recht als Teil der Haushaltsbehörde und stornierte immer wieder die im EU-Haushalt für die Ausschüsse vorgesehenen Reise- und Aufenthaltskosten. Auf Druck des Parlaments konnte so im Juni 1999 eine verbindlichere Kontrolle der Umsetzungsausschüsse gewährleistet werden. Aufsehenerregend war die Weigerung des Parlaments, der Kommission für die Haushaltsführung des Jahres 1996 im Dezember 1998 die Entlastung auszusprechen. Ein Mißtrauensvotum gegen die Kommission scheiterte im Januar 1999. Im Einverständnis mit der Kommission beauftragte das Parlament jedoch eine Gruppe ‚unabhängiger Sachverständiger‘, das Finanzgebaren und die Verwaltung der Kommission zu prüfen. Im Anschluß an den Bericht der Sachverständigen kam die Kommission weiteren Schritten des Parlaments zuvor und beschloß ihren Rücktritt.

Ernennungsrechte

Das Europäische Parlament ist seit 1994 an dem Verfahren zur *Ernennung* der Kommission beteiligt. Der Amsterdamer Vertrag hat dieses Ernennungsrecht auf die Zustimmung des Parlaments zur vorläufigen Ernennung des seinerseits gestärkten Kommissionspräsidenten erweitert. Durch den Vertrag von Nizza erhält das EP im Ernennungsverfahren mehr politisches Einflusspotenzial, da die Benennungen für das Kommissionskollegium durch den Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Das gesamte Kollegium der Kommission bedarf anschließend der Zustimmung des Parlaments, bevor es ernannt wird. Das Parlament hat das vertraglich zugesicherte Ernennungsrecht in seiner Geschäftsordnung erweitert, um die Kandidaten für die Kommission in seinen Ausschüssen zu befragen. Eine Anhörung des Parlaments erfolgt außerdem vor der Ernennung der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und der Mitglieder des Rechnungshofes. Schließlich wählt das EP den Bürgerbeauftragten der Europäischen Gemeinschaften.

4.1.4 Arbeitsweise

Falls die EG/EU-Verträge nichts anderes vorsehen, stimmt das Europäische Parlament mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab. Im Falle von Änderungsanträgen im Zusammenarbeits- und im Mitentscheidungsverfahren sowie bei Beschlüssen im Zustimmungsverfahren wird aber die absolute

Mehrheit der Mitglieder des Parlaments (314 Stimmen) benötigt. Bei anderen wichtigen Entscheidungen (Mißtrauensantrag gegen die Kommission, Haushaltsentscheidungen) stimmt das Parlament nach im EG-Vertrag festgelegten Quoren ab.

Alle nicht parlamentsinternen Entscheidungen werden im Parlamentsplenum getroffen. Beraten werden Entschließungen und die diesen oftmals zugrundeliegenden Berichte einzelner oder mehrerer Abgeordneter (Berichterstatter) jedoch in einer Vielzahl von Gremien:

Das Präsidium (Präsident, vierzehn Vizepräsidenten) entscheidet über finanzielle Angelegenheiten und die Organisation des Parlaments, seines Sekretariats und seiner Teilorgane. Die fünf Quästoren (Funktion: politische Verwaltungskontrolle des EP) nehmen an den Präsidiumssitzungen mit beratender Stimme teil. **Die Konferenz der Präsidenten (Präsident und Fraktionsvorsitzende)** beschließt die Sitzordnung, die Gesetzgebungsplanung, die Aufgaben und die Zusammensetzung der Ausschüsse, stellt die Tagesordnung für die Plenarsitzungen auf, genehmigt die Beauftragung von Initiativberichten und besitzt eine allgemeine Planungs- und Organisationszuständigkeit in Fragen der Beziehungen des Parlaments zu anderen Organen und Institutionen der EU sowie zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten.

<p>Seit Juli 1999 verfügt die Konferenz der Präsidenten außerdem über das Recht, dem Parlamentsplenum mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen die Absetzung des Präsidenten, eines Ausschußvorsitzenden oder sonstiger gewählter Amtsträger des Parlaments vorzuschlagen.</p>

Wöchentliche Sitzungen der Fraktionen und parlamentarischen Ausschüsse finden in der Regel im Monatsrhythmus vor der Sitzung der Ausschüsse sowie während der Plenarwoche nach Bedarf statt.

Besonders wichtig für eine effektive Arbeit des EP sind die **Ausschüsse**, die zur fachlichen Vorbereitung seiner Tätigkeit gebildet werden. Im Rahmen der Ausschüsse werden insbesondere laufende Gesetzgebungsvorhaben beraten und die Positionen des Europäischen Parlaments gegenüber Rat und Kommission festgelegt. In den Ausschüssen werden aber auch eigene Initiativen und Ideen entwickelt, mit denen sie auf den europäischen Integrationsprozeß einwirken können. Das 1999 gewählte Parlament verfügt über die folgenden 17 Ausschüsse:

1. Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, Vorsitz: Elmar Brok (CDU/EVP-CD)
2. Haushaltsausschuss, Vorsitz: Terence Wynn (SPE)
3. Haushaltskontrollausschuss, Vorsitz: Diemut Theato (CDU/EVP-CD)
4. Ausschuß für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Vorsitz: Graham Watson (ELDR)
5. Ausschuß für Wirtschaft und Währung, Vorsitz: Christa Randzio-Plath (SPD/SPE)
6. Ausschuß für Recht und Binnenmarkt, Vorsitz: Ana Palacio (EVP-CD)
7. Ausschuß für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie, Vorsitz: Carlos Westendorp (SPE)
8. Ausschuß für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Vorsitz: Michel Rocard (SPE)
9. Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Vorsitz: Carolyne Jackson (EVP-CD)
10. Ausschuß für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Vorsitz: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (Bündnis 90/Die Grünen/Grüne-EFA)
11. Ausschuß für Fischerei, Vorsitz: Daniel Varela (EVP-CD)
12. Ausschuß für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr, Vorsitz: Konstantinos Hatzidakis (EVP-CD)
13. Ausschuß für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport, Vorsitz: Giuseppe Gargani (EVP-CD)
14. Ausschuß für Entwicklung und Zusammenarbeit, Vorsitz: Joaquim Miranda (KV EL-NGL)
15. Ausschuß für konstitutionelle Fragen, Vorsitz: Giorgio Napolitano (SPE)
16. Ausschuß für die Rechte der Frau und Chancengleichheit, Vorsitz: Maj Britt Theorin (SPE)
17. Petitionsausschuß, Vorsitz: Vitalino Gemelli (EVP-CD)

Die Delegationen des EP für den im Mitentscheidungsverfahren vorgesehenen Vermittlungsausschuß tagen ebenfalls nach Bedarf. Neben diesen in der **Geschäftsordnung des EP** geregelten Gremien tagen in unterschiedlichen Abständen politikbereichsspezifische – fraktionsübergreifende – Gruppen (z. B. zum Tierschutz, zu Rechten von Behinderten etc.).

Gemäß Art. 199 EG-V ist das EP befugt, sich autonom eine Geschäftsordnung zu geben. Darin ist die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments detailliert dargelegt.

Die Geschäftsordnung des EP enthält Bestimmungen:

- zum Status der Mitglieder des Europäischen Parlaments,
- zur Organisation der Sitzungsperioden,
- zu den Organen des Europäischen Parlaments und seinen Fraktionen,
- über die Beziehungen des Parlaments zu anderen Organen, Institutionen und den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten und der mit der EU assoziierten Staaten,
- zur Durchführung der parlamentarischen Beratung im Rahmen der vertraglich festgelegten Legislativ-Verfahren,
- zur Ausübung der parlamentarischen Befugnisse im Rahmen des Haushaltsverfahrens, im Rahmen der Verträge und internationalen Abkommen, im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

Außerdem enthält die Geschäftsordnung (allgemeine) Vorschriften:

- zum Arbeitsplan des Parlaments,
- zum Ablauf der Sitzungen,
- zur Beschlußfähigkeit und der Abstimmung,
- zur Öffentlichkeit der Arbeiten,
- zur Einsetzung und Organisation der Ausschüsse und der interparlamentarischen Delegationen,
- zur Organisation der Ernennung des Bürgerbeauftragten und seiner Amtsenthebung,
- zum Generalsekretariat des Parlaments.

4.1.5 Interparlamentarische Beziehungen und nationale Parlamente in der EU

Da die Mitglieder des Europäischen Parlaments bis zur ersten Direktwahl 1979 jeweils von ihren nationalen Parlamenten entsandt wurden, bestand ein obligatorisches Doppelmandat. Die Abgeordneten waren gleichzeitig Mitglieder in beiden Parlamenten, dem europäischen und den mitgliedstaatlichen.

Seit 1979 besteht dieses obligatorische Doppelmandat nicht mehr. Tatsächlich verfügen im 1999 gewählten Parlament nur noch einige französische EP-Abgeordnete über ein zweites parlamentarisches Mandat im nationalen Parlament.

Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten wurden dadurch deutlich schwächer. Die Zuständigkeit der nationalstaatlichen Parlamente für den Erlass von Ausführungsnormen zum EG-Recht und für Änderungen der EG-Verträge blieb jedoch bestehen. Als auffälligstes Merkmal der Beteiligung nationaler Parlamente an der Europapolitik ihrer Regierungen ist festzustellen, daß alle Parlamente der EU spätestens seit Beginn der 1990er Jahre über besondere Gremien unterhalb der Plenarebene verfügen, die sich mit EG- und EU-Angelegenheiten befassen. Die Hauptfunktion dieser EG/EU-Ausschüsse oder -delegationen besteht allgemein in der Begleitung, Beeinflussung oder/und Kontrolle nationaler Entscheidungsfindungsprozesse im Hinblick auf geplante Rechtsakte der EG sowie die nationale Durchführung von EG-Recht im innerstaatlichen Gesetzgebungsgefüge.

		Gründungsbezeichnung und Gründungsdatum
Deutschland	Bundesrat	Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaft (Dezember 1957)
Belgien	Chambre des Représentants	Commission des Affaires européennes (Mai 1962)
Deutschland	Bundestag	Integrations-Ältestenrat (1963-1967)
Italien	Senat	Giunta consultativa per gli Affari Delle Comunità Europee (Juli 1968)
Niederlande	Eerste Kamer	Vaste Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (Juni 1970)
Dänemark	Folketing	Markedsudvalget (Oktober 1972)
Italien	Camera dei Deputati	Comitato permanente per gli affari comunitari (Unterausschuß für Gemeinschaftsangelegenheiten) (21. Februar 1973)
Irland	Oireachtas	Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities (August 1973)
Großbritannien	House of Lords	Select Committee of the European Communities (April 1974)
Großbritannien	House of Commons	Select Committee on European Legislation (Mai 1974)
Frankreich	Assemblée nationale und Sénat	Délégation (de l'Assemblée nationale / du Sénat) pour les Communautés européennes (Juli 1979)
Großbritannien	House of Commons	Standing Committee on European Community Documents (1980)
Deutschland	Bundestag	Europakommission (1983)
Belgien	Chambre des Représentants	Comité d'avis chargé des questions européennes (April 1985)

Spanien	Cortes Generales	Comisión Mixta para las Comunidades Europeas (Dezember 1985)
Niederlande	Tweed Kamer	Vaste Commissie voor EG-Zaken (Oktober 1986)
Deutschland	Bundestag	Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses für Fragen der EG (Juni 1987)
Italien	Camera die Deputati	Commissione Affari Esteri et Comunitari (Juli 1987)
Portugal	Assembléia da Republica	Comissao de Assuntos Europeus (Oktober 1987)
Deutschland	Bundesrat	Kammer für Vorlagen der EG (Juni 1988)
Belgien	Sénat	Comité d'Avis chargé des questions européennes (März 1990)
Griechenland	Vouli Ton Ellinon	Epitropi Evropaikon Ypothesseon (Ausschuß für Europäische Angelegenheiten) (13. Juni 1990)
Luxemburg	Abgeordneten-kammer	Commission des Affaires étrangères et communautaires (Ausschuß für auswärtige und europäische Angelegenheiten) (6. Dezember 1989)
Italien	Camera die Deputati	Commissione speciale per le politiche comunitarie (Sonderausschuß für die Gemeinschaftspolitik) (10. Oktober 1990)
Großbritannien	House of Commons	Standing Committee A für Landwirtschaft, Fischerei, Umwelt, Forstwesen und Transport, Standing Committee B für alle übrigen Sachgebiete (1990)
Deutschland	Bundestag	EG-Ausschuß (Juni 1991)
Irland	Oireachtas	Joint Committee on Foreign Affairs mit dem Sub-Committee on E.C. Legislation (1992)
Dänemark	Folketing	Europaudvalget (November 1993)
Spanien	Cortes Generales	Comisión Mixta para la Unión Europea (Mai 1994)
Niederlande	Tweed Kamer	Allgemene Commissie voor EU-Zaken (Allgemeiner Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union) (Mai 1994)
Österreich	Nationalrat	Hauptausschuss
Schweden	Riksdagen	EU-Nämnden (EU-Ausschuß) (16. Dezember 1994)
Finnland	Eduskunta	Suuri valiokunta / Stora utskottet (Großer Ausschuß) (1. Januar 1995)
Irland	Oireachtas	Joint Committee on European Affairs (13. März 1995)
Belgien	Chambre und Sénat	Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes (Oktober 1995)

Da sich die Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in der Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit an die gleichen Minister richten - sei es nun als Vertreter der Regierungen oder als Vertreter des Rates der EU – errichteten beide Parlaments Ebenen mehrere Kooperationsformen zur gemeinsamen und

koordinierten Kontrolle der Regierungen. Dies geschah zuerst im Rahmen regelmäßiger **Konferenzen der Parlamentspräsidenten und -sprecher**. Im Januar 1963 fand eine erste derartige Konferenz statt. An jedem ersten Konferenztag setzen sich die Teilnehmer seitdem mit dem Thema „Verbesserung der Kooperation zwischen den Parlamenten der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament“ auseinander. Diese inhaltliche Vertiefung der Kontakte resultierte aus den Folgen der Ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments und der damit einhergehenden, in einigen Mitgliedstaaten erforderlichen Trennung der Parlamentsmandate. Das Kernproblem der Konferenz gründet in den divergierenden Rechten der Parlamentspräsidenten und -sprecher. Die Präsidenten und Sprecher der Parlamente Spaniens, Irlands, Großbritanniens, Dänemarks, Finnlands, Schwedens sowie der Erste Kamer der Niederlande haben keine Berechtigung, in interparlamentarischen Zusammenkünften im Namen ihres Parlaments zu sprechen oder Entscheidungen zu fällen. Eine zweite Gruppe von Parlamentspräsidenten hingegen darf im Namen des zu vertretenen Parlaments sprechen und an Abstimmungen teilnehmen, die keine direkten organisationsspezifischen und politischen Folgen für das vertretene Parlament haben (Parlamente Belgiens, Frankreichs, Griechenlands, Italiens, Luxemburgs, Portugals, Österreichs und Deutschlands). Ohne Zweifel leidet die Konferenz der Präsidenten und Sprecher daran, daß sie in inhaltlichen und politischen Fragen nur deutlich eingeschränkte Kompetenzen besitzt. Im Ergebnis ist festzuhalten, daß die Konferenz der Präsidenten und Sprecher aufgrund der Kompetenzunterschiede ihrer Mitglieder und der divergierenden Interessen- und Aufgabenpräferenzen ihrer Mitglieder ein nur wenig geeignetes Mittel darstellt, die gemeinsamen Interessen der Parlamente der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments effizient durchzusetzen.

In der **Konferenz der für Gemeinschaftsfragen zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC)** treten zweimal jährlich in dem Land der jeweiligen Präsidentschaft des Rates der EU die Vertreter der Ausschüsse für europäische Angelegenheiten der Parlamente der Union sowie eine Delegation des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments zusammen. Zudem können maximal drei Beobachter der Parlamente der beitrittswilligen Staaten teilnehmen. Die COSAC trifft ihre Beschlüsse einstimmig. Sie prüft in jeder Sitzung zwei oder drei spezifische Themen. COSAC-Sitzungen werden im allgemeinen durch ein Exposé des amtierenden Präsidenten des Rates zu im voraus festgelegten Beratungsgegenständen eingeleitet. Seit 2000 richtet die COSAC stehende COSAC-Arbeitsgruppen ein, die zu bestimmten Fragen der EU, z.B. zur Implementierung der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung über die Zukunft der EU, zwischen den COSAC-Sitzungen tagen und der COSAC Stellungnahmen vorlegen.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 werden die Kontrollrechte der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen sowie die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten durch ein „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ stärker formalisiert. Hinsichtlich des Problems der unilateralen Kontrolle der Europapolitik der Mitgliedstaaten enthält das Protokoll nun die den Regierungen auferlegte Verpflichtung, den Parlamenten alle Konsultationsdokumente der Kommission (Weißbücher etc.) zukommen zu lassen. Die Legislativvorschläge der Kommission sollen außerdem so rechtzeitig übermittelt werden, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen können, „daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält“. Die Informationsverfahren zwischen Regierungen und Parlamenten selbst bleiben von dieser Regelung unberührt. Schließlich enthält das Protokoll erstmals eine verbindliche Regel, nach der bei Vorschlägen der Kommission für einen Rechtsakt der EG mindestens sechs Wochen zwischen der Übermittlung des Vorschlags „in allen Sprachen von der Kommission“ an Rat und Parlament und dem Zeitpunkt liegen müssen, an dem er zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird. Die Regierungen können ihren Parlamenten somit eine Sechswochenfrist für die Beratung eines Vorschlags gewähren, wobei aber folgende Einschränkungen gelten: (1.) Durch das Protokoll wird keine Regierung gezwungen, die Sechswochenfrist für ein Beratungs- oder Konsultationsverfahren in ihren parlamentarischen Kammern zu nutzen. (2.) Vorschläge der Mitgliedstaaten in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit müssen den Parlamenten nicht zugeleitet werden. (3.) Die Vorarbeiten zu Sitzungen des Europäischen Rates (z.B. die Entwürfe für gemeinsame Strategien in der GASP) fallen nicht unter das Protokoll. (4.) Anträge über den Eintritt in eine spezifische Form der engeren Zusammenarbeit (flexible Integration) fallen nicht unter die Bestimmungen über die Beratung in den nationalen Parlamenten.

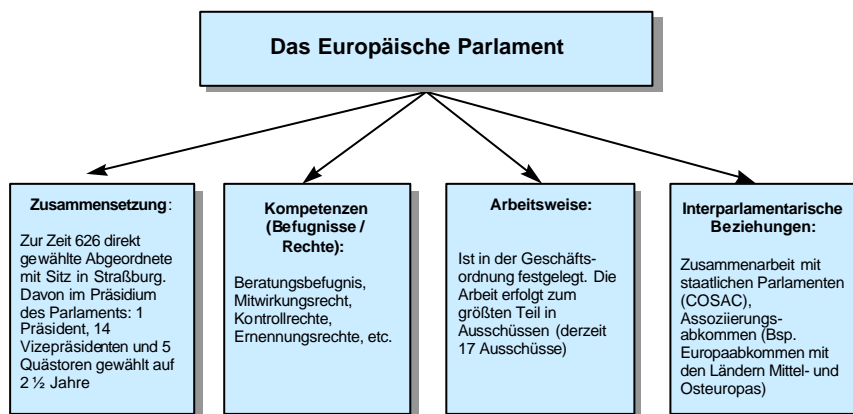
Das Protokoll enthält einen zweiten Teil, der sich auf die Aufgaben der COSAC bezieht und dieser ein Selbstbefassungsrecht in alle Angelegenheiten der EU einräumt. Alleine durch ihre Nennung in einem Vertragsprotokoll wird der Grad der Institutionalisierung dieses Konferenzregimes erhöht. Durch das Protokoll erhält die COSAC das formale Recht, solche „Vorschläge oder Initiativen“ in der Innen- und Justizpolitik zu prüfen, die „unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des einzelnen nach sich ziehen“. Unabhängig davon, an welches Organ sich die COSAC richtet, sieht das Protokoll vor, daß sowohl der Rat als auch die Kommission sowie das in der COSAC selbst vertretene Europäische Parlament unterrichtet werden. Die COSAC richtet sich nicht an die Mitgliedstaaten, sondern an den Rat der EU.

Auch hierdurch wird ihre Einbettung in das Institutionen- und Gremiengefüge der EU vorangetrieben. Neben der Innen- und Justizpolitik wird die COSAC außerdem ermächtigt, den Organen der EU „Beiträge über die legislativen Tätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen“ vorzulegen. Welche Folgewirkungen sich aus den COSAC-Beiträgen für die Organe der EG ergeben, bleibt dagegen offen. Die Protokollvorschriften zur COSAC konzentrieren sich eindeutig auf die Innen- und Justizpolitik sowie die in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen im Bereich des Grundrechtsschutzes.

Weitere interparlamentarische Beziehungen des Europäischen Parlaments bestehen im Rahmen von **Assoziierungsabkommen**. So sieht das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (Vertrag zwischen den EFTA-Staaten und der EU, der 1992 unterzeichnet wurde und 1994 in Kraft treten konnte) ein parlamentarisches Gremium vor, das sich aus Mitgliedern der Parlamente der Vertragsparteien zusammensetzt und beratende Funktionen sowie Kontrollaufgaben wahrnimmt.

Ähnliche Institutionen - sogenannte **gemischte Parlamentarische Ausschüsse** - wurden aufgrund der Assoziierungsabkommen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der Türkei, Malta und Zypern errichtet. Auch mit Entwicklungsländern, z.B. mit den sogenannten AKP-Staaten, ein Zusammenschluß ehemaliger Kolonien heutiger EU-Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifikraum (daher die Abkürzung AKP), wurden gemeinsame parlamentarische Versammlungen ins Leben gerufen.

Die wichtigsten Daten nochmals zusammengefaßt:



Das Europäische Parlament

4.2 Der Rat der EU

Vertragsgrundlagen

Art. 7 und 202-210 EG-V.

Kompetenzen

Entscheidungsbefugnis, Koordinierung nationaler Politiken, gegenseitige Unterrichtsbefugnisse, Exekutivbefugnisse.

Zusammensetzung

Je Mitgliedstaat ein Vertreter auf Ministerebene.

Abstimmungsmodalitäten

Beschlußfassung mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit, Einstimmigkeit und speziell im EG- und im EU-Vertrag niedergelegten Abstimmungsmodalitäten.

Sitz

Als Sitz des Rates wurde auf dem Europäischen Rat von Edinburgh im Dezember 1992 endgültig Brüssel festgelegt. In den Monaten April, Juni und Oktober hält der Rat seine Tagungen jedoch in Luxemburg ab.

Webseite: <http://ue.eu.int>

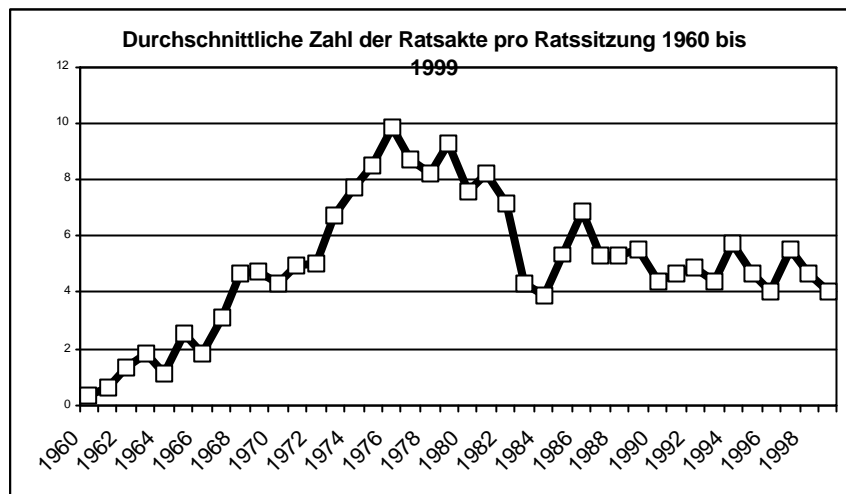
4.2.1 Zusammensetzung und Aufgaben

Der Rat der EU stellt neben dem EP das zentrale Entscheidungsorgan der EG dar. Er nimmt eine Zwitterstellung im politischen System der EU ein; einerseits fungiert er als ein Organ der Gemeinschaft, andererseits bietet er das Forum für die Mitgliedstaaten zur Artikulation nationaler Interessen. Die Aufgabenstellung und Position des Rates haben sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt. Als zentrales Gemeinschaftsorgan mit Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnis prägen seine Beschlüsse maßgeblich die Politik der Union. Mit der Schaffung des Europäischen Rates 1974 wurde eine weitere Instanz eingeführt, die seitdem die Rolle eines Leitliniengebers – auch für den Rat wahrnimmt. Der Rat der Europäischen Union hat durch die Vertragsrevisionen des vergangenen Jahrzehnts weitere Aufgabengebiete, z.B. im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik oder der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, hinzugewonnen und seine Entscheidungsstrukturen angepaßt. Die vielfältigen Entscheidungsverfah-

ren im Rat spiegeln die starke Rolle der Mitgliedstaaten durch Blockademöglichkeiten und Einstimmigkeitsvorbehalte wider; doch wird seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) zunehmend auf Vertragsgrundlagen mit qualifizierten Mehrheitsregeln zurückgegriffen, die zur Effizienz, d.h. Entscheidungsgeschwindigkeit, des Handelns beigetragen haben. Im Rahmen der europäischen Entscheidungsprozesse besteht die Hauptfunktion des Rates in der Vertretung und Durchsetzung der Interessen der Mitgliedstaaten.

Der Rat setzt sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene zusammen, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln (Art. 203 EG-V). Seit dem Maastrichter Vertrag können auch Minister subnationaler Gebietskörperschaften (z.B. der deutschen Länder) entsandt werden. Die Zusammensetzung jeder Ratstagung wird durch den Beratungsgegenstand bestimmt. Zu allgemeinen politischen Fragen oder zur Außenpolitik tagen die Außenminister im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, zu den Bereichen des europäischen Binnenmarkts, der Währungsunion und der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Rat „Wirtschafts- und Finanzfragen“ und zu Themen im Bereich der Organisation der Agrarmärkte der Rat „Landwirtschaft“. Insgesamt tagte der Rat Ende der neunziger Jahre jährlich in etwa 20 Zusammensetzungen (z.B. Umweltminister, Verkehrsminister usw.). Die Entwicklung der sektorspezifischen Zusammensetzungen des Rates sowie die Anzahl seiner Treffen ist ein aufschlußreicher Indikator für die Ausweitung des im Rahmen der EG/EU wahrgenommenen Aufgabenkatalogs, der heute nahezu alle Bereiche traditioneller staatlicher Aktivität umfaßt.

Während der Rat 1967 (also nach Inkrafttreten des Fusionsvertrages von EWG, EGKS und Euratom) in sieben verschiedenen Zusammensetzungen tagte und dabei zu 20 Sitzungen zusammenkam, existierten 1975 bereits zwölf verschiedene Zusammensetzungen, bei nunmehr 56 Sitzungen. Diese Zahlen erhöhten sich bis 1987 auf 17 verschiedene Zusammensetzungen, bei jetzt 81 Sitzungen. 1999 tagte der Rat in über 20 verschiedenen Zusammensetzungen und traf sich zu 82 Sitzungen. Seit 2000 tagt auch ein Rat der Verteidigungsminister.



© Maurer 1999, Zusammenstellung auf der Grundlage der Jahresberichte der Kommission

Insgesamt scheint die Arbeitsproduktivität des Rates seit Anfang der 1980er Jahre rückläufig. Nahm der Rat Mitte der siebziger Jahre noch durchschnittlich 10 Akte pro Sitzung an, so wurden 1999 nur noch 4 Akte pro Sitzung verabschiedet. Anzumerken ist aber, daß der quantitativ gemessene Rückgang in der Arbeitsleistung des Rates nichts über die Qualität der Rechtsakte besagt. Tatsächlich setzt sich der Rat seit Anfang der 1990er Jahre sehr viel stärker als früher mit detaillierten und aufgrund der nationalen Interessenlagen konfliktbeladeneren Bestimmungen – insbesondere im Bereich der Lebensmittelkontrolle und des Gesundheitsschutzes – auseinander. Die Behandlung dieser Akte benötigt offensichtlich mehr Zeit und Personal als die in den 1980er Jahren erlassenen Maßnahmen, in denen lediglich grobe Zieldaten zum jeweiligen Politikfeld vereinbart wurden. Darüber hinaus ist zu unterstreichen, daß der Rat seit Mitte der 1980er Jahre mit einer Vielzahl von Aufgaben belastet wird, die nicht unmittelbar in allgemein verbindliche Rechtsakte münden, gleichwohl aber politisch bedeutsam sind und daher ein immer größeres Volumen der Sitzungsdauer von Ratszusammenkünften einnehmen (Entscheidungen, Beschlüsse, Koordinierungsaufgaben).

Zu den Tagungen wird der Rat von der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft einberufen (Art. 204 EG-V); in den Monaten April, Juni und Oktober finden die Sitzungen des Rates in der Regel nicht in Brüssel, sondern in Luxemburg statt. Die politische, inhaltliche und organisatorische Vorbereitung der Ratssitzungen wird durch die jeweilige Präsidentschaft getroffen, die dabei durch die Kommission zusätzlich unterstützt wird.

Die Eigenschaft des Rates als supranationales Organ der EU wird unter anderem auch durch das Generalsekretariat unterstrichen.

Dieses nimmt neben der administrativen Arbeit in der Vorbereitung und Durchführung der Ratssitzungen seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (Mai 1999) eine politische Rolle durch den Generalsekretär und Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahr. Die organisatorische Leitung der Ratsarbeit obliegt einem Stellvertretenden Generalsekretär (Art. 207 (2) EG-V). Das Generalsekretariat sorgt für die Vorbereitung und den reibungslosen Ablauf der Arbeiten des Rates. Dazu sind in Brüssel 1999 insgesamt 2488 höhere Beamte und 34 Zeitbedienstete im Generalsekretariat beschäftigt. Der Sitz des Generalsekretariats befindet sich im Justus-Lipsius-Gebäude in Brüssel. Das Generalsekretariat ermöglicht aufgrund der wechselnden Präsidentschaften eine Kontinuität der Arbeit des Rates.

Zur Vorbereitung von Entscheidungen des Rates tritt wöchentlich der **Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV)** zusammen. Der AStV setzt sich aus zwei Teilen zusammen, den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei der EU (AStV II) und deren Stellvertretern (AStV I). Im AStV werden erste Kompromisse vereinbart, um einen Beschluß des Rates zu erleichtern. Die Sitzungen des Rates „Landwirtschaft“ obliegen jedoch dem „Sonderausschuß Landwirtschaft“ (SAL) (Art. 207 (1) EG-V); die Sitzungen des Rates der Finanzminister werden vom Wirtschafts- und Finanzausschuß vorbereitet; bei Entscheidungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommt in der Vorbereitungsphase das Politische Komitee hinzu. Etwa 400 Arbeitsgruppen, die mit nationalen Delegierten besetzt sind und in Brüssel tagen, leiten u.a. dem AStV zu dessen Vorbereitung Berichte zu. Auf dieser Arbeitsebene werden die Vorschläge der Europäischen Kommission geprüft und Textentwürfe für die Akte des Rates erstellt.

Die Aufgaben des Rates im einzelnen

Artikel 202 EG-V umschreibt in allgemeiner Form die Aufgaben des Rates. Danach **hat der Rat keine unbeschränkte Handlungsbefugnis**, sondern darf nur dann in der Form tätig werden, wenn und wie dies im Vertrag im einzelnen geregelt ist. Durch die ausdrückliche Zuweisung der Entscheidungsbefugnis wird klargestellt, daß der Rat das eigentliche Rechtsetzungsorgan der EG ist. Deutlich wird diese zentrale Stellung auch dadurch, daß der EG-Vertrag nur den Rat als Autor in denjenigen Vertragsartikeln nennt, die nach dem Mitentscheidungsverfahren beschlossen und tatsächlich gemeinsam vom Präsidenten des Rates und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments unterzeichnet werden (z.B. Artikel 95 EG-V: „Der Rat erläßt gemäß dem Verfahren des Artikels 251...“).

Nach Artikel 204 EG-V wird der Rat von seinem Präsidenten oder auf Antrag eines seiner Mitglieder oder der Kommission einberufen.

Die Aufgaben des Rates lassen sich in folgender Weise zusammenfassen:

- Rechtsetzungsbefugnisse (Art. 202 EG-V),
- Be- und Ernennungsrechte hinsichtlich des Kommissionspräsidenten, des Generalsekretärs des Rates und des Hohen Repräsentanten der EU, der Mitglieder der Kommission, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Beratenden Ausschusses der EGKS, des Ausschusses der Regionen, des Rechnungshofes, des Europäischen Gerichtshofes, des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank, des Wirtschafts- und Finanzausschusses, des Artikel 36-Ausschusses (strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit in der dritten Säule), der Studienausschüsse der EURATOM,
- Amtsenthebungsrechte gegenüber dem Direktorium der Europäischen Investitionsbank sowie das Recht auf Beantragung der Amtsaufhebung der Mitglieder der Europäischen Kommission durch den Europäischen Gerichtshof (Art. 216 EG-V),
- Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission zur Initiierung neuer Rechtsakte (Art. 208 EG-V),
- Eingeschränktes Kontrollrecht gegenüber der Kommission in der Ausführung des Haushaltsplans (Art. 276 EG-V),
- Koordinationsbefugnisse im Bereich der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungspolitik.
- Erteilung von Mandaten an die Kommission zur Aushandlung von Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen,
- Recht zum Abschluß von Abkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen,
- Recht zur Festsetzung von Gehältern,
- Recht zur Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplanes
- Recht zur Festsetzung der Eigenmittel der Gemeinschaft.

4.2.2 Die Ratspräsidentschaft

Eine wichtige Rolle mit Blick auf die Wahrnehmung der Aufgaben des Rates, dessen Funktionsfähigkeit sowie die Vertretung der EU nach außen übernimmt die im halbjährlichen Rhythmus wechselnde Ratspräsidentschaft (Artikel 203, Abs. 2 EG-V).

Zu den wesentlichen Aktionsbereichen einer Ratspräsidentschaft gehören dabei die folgenden Funktionen:

- **Administrativfunktion**

Damit ist im weitesten Sinne die „Geschäftsführung“ der Ratsarbeit gemeint. Darunter fällt unter anderem die Erstellung der Tagesordnung für die Sitzungen des Rates, des AStV (Ausschuß der ständigen Vertreter) und der Arbeitsgruppen. Daneben gilt es, die einzelnen Sitzungen ordnungsgemäß zu leiten, den mitgliedstaatlichen Delegationen das Wort zu erteilen und zu entziehen. Diese wichtige technische Funktion gehört zu den Hauptaufgaben jeder Präsidentschaft. Die personellen Ressourcen, insbesondere der kleineren Mitgliedstaaten, werden dabei stark beansprucht.

- **Initiativfunktion**

Die Möglichkeit, selbst Initiativen in den Verhandlungsprozeß einzubringen, gehört zu den direktesten Möglichkeiten einer Präsidentschaft, politische Führung zu demonstrieren. Die Umsetzung ist jedoch mit Blick auf die Interessen der anderen beteiligten Akteure recht schwierig. Inhaltlich können diese Initiativen sowohl europäisch als auch eher national orientiert sein. Angesichts der kurzen Dauer einer Präsidentschaft und den relativ langwierigen Verfahren zur Verabschiedung politischer und allgemein verbindlicher Rechtsakte wird der Ertrag politischer Initiativen für das eigene Profil geschmälert.

- **Koordinationsfunktion**

Diese Funktion bezieht sich zum einen auf die Koordinierung der Arbeit im Rat selbst und zum anderen auf die Zusammenarbeit mit Kommission und Parlament. Aufgrund der komplexen Entscheidungsverfahren in der EU ist diese Funktion von großer Bedeutung und beansprucht seit Einführung des Mitentscheidungsverfahrens (1.11.1993) ein immer größeres Segment der Arbeitsbelastung einer Ratspräsidentschaft.

- **Vermittlerfunktion**

Idealerweise übernimmt die jeweilige Ratspräsidentschaft im Entscheidungs- und Verhandlungsprozeß die Rolle eines „ehrlichen Maklers“, der zwischen den sich unterscheidenden Positionen der Mitgliedstaaten vermittelt. Insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel Belgien, Irland, die Niederlande und Luxemburg übernehmen diese Rolle relativ häufig.

fig. Sie verfolgen im Gegensatz zu den großen Mitgliedstaaten in bestimmten Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft nur geringfügig ausgeprägte eigene Interessen. Ganz offensichtlich ist dies für Luxemburg oder Österreich im Bereich der Fischereipolitik der Fall. Ratspräsidentschaften, die allzu offensichtlich versuchen, ihre Position als Mittler zwischen den Staaten zur Durchsetzung eigener Interessen auszunutzen, können heftige Reaktionen der Partner hervorrufen. Dies kann nicht nur die Arbeit im Rat nachhaltig erschweren, sondern letztendlich auch dazu führen, daß die Autorität der Ratspräsidentschaft verloren geht.

- **Repräsentativfunktion**

Diese Funktion hat eine interne und eine externe Dimension. Intern vertritt die Präsidentschaft den Rat gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament. So stellt jede Präsidentschaft vor dem Europäischen Parlament die Ziele ihrer Amtszeit vor und zieht am Ende Bilanz. Darüber hinaus leitet die Präsidentschaft gemeinsam mit einem Vertreter des Europäischen Parlaments die Sitzungen des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren. Extern vertritt die Präsidentschaft die EU gegenüber dritten Staaten und Organisationen. Wichtig ist diese Repräsentativfunktion insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Nach Art. 18 EU-V ist die Präsidentschaft für die Durchführung der Strategien, Aktionen und Positionen in der GASP – insbesondere in internationalen Organisationen und Konferenzen – verantwortlich. Sie wird dabei von der Kommission, der folgenden Präsidentschaft und vom Generalsekretär des Rates unterstützt, der in diesem Politikfeld die Aufgaben als Hoher Vertreter für die GASP wahrnimmt. Insofern tritt die Präsidentschaft gegenüber dritten Staaten und Organisationen immer in Gestalt einer Troika sowie „gegebenenfalls“ als Quadriga auf.

Beim turnusgemäßen Wechsel der Ratspräsidentschaft wird ein genau festgelegtes Rotationsprinzip eingehalten. Der Wechsel findet jeweils am 1. Januar und am 1. Juli eines Jahres statt. Bis zum Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens bestimmte das Alphabet die Abfolge. Seit Januar 1995 gilt das Prinzip, daß drei „kleine“ Staaten nicht nacheinander die Präsidentschaft übernehmen sollten. Hiermit soll gewährleistet werden, daß innerhalb der Troika/Quadriga immer ein „größerer“ Staat unterstützend teilnehmen kann.

Bis zum ersten Halbjahr 2003 sieht die **Reihenfolge der Präsidentschaften** folgendermaßen aus:

Spanien	2. Halbjahr 1995
Italien	1. Halbjahr 1996
Irland	2. Halbjahr 1996
Niederlande	1. Halbjahr 1997
Luxemburg	2. Halbjahr 1997
Vereinigtes Königreich	1. Halbjahr 1998
Österreich	2. Halbjahr 1998
Deutschland	1. Halbjahr 1999
Finnland	2. Halbjahr 1999
Portugal	1. Halbjahr 2000
Frankreich	2. Halbjahr 2000
Schweden	1. Halbjahr 2001
Belgien	2. Halbjahr 2001
Spanien	1. Halbjahr 2002
Dänemark	2. Halbjahr 2002
Griechenland	1. Halbjahr 2003

4.2.3 **Beschlußfassung**

Die Suche nach Kompromissen und Konsenslösungen gehört ebenso wie die flexible Koalitionsbildung zu den charakteristischen Eigenschaften des politischen Systems der EU. In der Beschlußfassung des Rates treten diese Eigenschaften besonders hervor. Demnach entspricht der Rat, ganz unabhängig von dem jeweils anzuwendenden Abstimmungsmodus (einfache Mehrheit, qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit), einer Maschinerie zur Konsenssuche zwischen den Mitgliedstaaten.

Das Streben nach Konsenslösungen überwiegt in der praktischen Arbeit auf allen Ebenen des Rates, und das trotz der immer häufiger vorhandenen und genutzten Möglichkeiten zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit. Ein wesentlicher Grund für diese Praxis ist die Einsicht der Mitgliedstaaten, daß sie sich jederzeit in bestimmten Fragen in einer Minderheitsposition befinden können, bei der sie auf die Rücksicht der Partner angewiesen sind. Die Konsenssuche wird zumeist nur dann aufgegeben, wenn selbst nach langwierigen Verhandlungen ein oder mehrere Staaten auf

ihrem Standpunkt bestehen bleiben oder aber explizit darauf abzielen, gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten (Bevölkerung, Medien, Parlament) als unterlegene Minderheit aufzutreten. Gerade der letzte Fall – das sogenannte ‚**Scape-goating**‘ – ist dann von Bedeutung, wenn Regierungen bestimmte Vorhaben im Kern befürworten, diese aber im nationalen Kontext nicht durchsetzen können (z.B. aufgrund von Mehrheitsanforderungen im Parlament, bei der auch Teile der Opposition zustimmen müssen). In diesem Fall dient der Rat der EU und die Europäisierung des fraglichen Politikgegenstands letztendlich als ‚willkommene Nötigung‘.

Die **Beschlußfassung** des Rates erfolgt gemäß Artikel 205, Abs. 1 EG-V grundsätzlich mit einfacher Mehrheit der vertraglich vorgesehenen Mitglieder. In der Mehrzahl der Fälle werden die Beschlüsse des Rates jedoch mit qualifizierter Mehrheit gefaßt. Dabei erfolgt nach Artikel 205, Abs. 2 EG-V eine Gewichtung der insgesamt 87 Stimmen der Mitglieder. Für die qualifizierte Mehrheit ist eine Beschlußmehrheit von 62 Stimmen erforderlich. Im Gegenzug stellen 26 der gewogenen Stimmen eine „qualifizierte Minderheit“ oder Sperrminorität dar.

Die Stimmen der EU-Mitgliedstaaten im Rat werden wie folgt verteilt (Stimmengewichtung im Rat):

Stimmengewichtung der Mitglieder im Rat der Europäischen Union Art. 205 (2) EG-V (und Bevölkerungsanzahl) bis 31.12.2004				
Mitgliedstaat	Stimmenanzahl	Stimmenanteil in %	Bevölkerungsanzahl in Millionen	Bevölkerungsanteil in %
Belgien	5	5,7	10,1	2,7
Dänemark	3	3,4	5,2	1,4
Deutschland	10	11,5	81,2	22,0
Griechenland	5	5,7	10,4	2,8
Spanien	8	9,2	39,1	10,6
Frankreich	10	11,5	57,6	15,6
Irland	3	3,4	3,6	0,9
Italien	10	11,5	57,1	15,5
Luxemburg	2	2,3	0,4	0,1
Niederlande	5	5,7	15,3	4,1
Österreich	4	4,5	7,9	2,1
Portugal	5	5,7	9,9	2,7
Finnland	3	3,4	5,1	1,4
Schweden	4	4,5	8,7	2,4
Vereinigtes Königreich	10	11,5	58,0	15,7
Gesamt	87		368,7	

Konkret bedeutet die seit 1995 gültige Stimmenverteilung, daß Entscheidungen nur bei einer Zustimmung von 71% der gewogenen Stimmen getroffen werden kann. Im umgekehrten Fall bedeutet dies, daß 26 Stimmen, etwa 29%, eine Entscheidung verhindern können. Diese Verteilung wird allerdings durch die im Vertrag von Nizza erfolgte Änderung der Stimmengewichte nachhaltig geändert.

Werden Beschlüsse nicht auf Vorschlag der Kommission gefaßt, was jedoch die Ausnahme ist, ist neben der Mehrheit von 62 Stimmen auch die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern erforderlich (sogenannte doppelte qualifizierte Mehrheit). Einstimmigkeit ist in besonders wichtigen Fragen vertraglich vorgesehen. In diesem Fall kann unter Berücksichtigung von Artikel 205, Abs. 3 EG-V ein Beschluß nur dann gefaßt werden, wenn alle Mitglieder anwesend oder vertreten sind und keines der Mitglieder dagegen stimmt.

Zu den Bereichen, in denen der EG-V auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza Einstimmigkeit vorsieht, gehören unter anderen:

- Freizügigkeit und Aufenthalt (Art. 18 EG-V),
- Steuerrecht (Art. 93 EG-V),
- Kultur (Art. 151 EG-V),
- Industrie (Art. 157 EG-V),
- Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission (Art. 213, Abs. 1 EG-V),
- Änderung eines Kommissionsvorschlags (Art. 250 EG-V),
- Nichtannahme von Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments sowie Annahme der von der Kommission abgelehnten Änderungsanträge des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungs- und im Kooperationsverfahren (Art. 251 und 252 EG-V),
- Assoziationsabkommen (Art. 310 und 300, Abs. 2 EG-V).

Schon im EWG-Vertrag von 1958 war die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheitsentscheidung nach einer Übergangszeit vorgesehen. Die Praxis der Willensbildung im Rat hat sich entgegen dem Wortlaut von Artikel 205 EG-V anders entwickelt. Der Grund dafür war eine schwere politische Krise der Gemeinschaft Mitte der sechziger Jahre. Sie entzündete sich an der Frage, ob - wie eigentlich im Vertrag vorgesehen - im Bereich der Agrarpolitik nach Beendigung der Übergangszeit von der Einstimmigkeit zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit übergegangen werden

sollte. Frankreich widersetzte sich dieser in den Römischen Verträgen ursprünglich ausgehandelten Regel und nahm an den Sitzungen des Rates nicht teil („Politik des leeren Stuhls“). Schließlich trafen die sechs Mitgliedstaaten der EWG am 29.01.1966 eine Vereinbarung, die allgemein als Luxemburger Kompromiß (oder Luxemburger Vereinbarung) bezeichnet wird.

Der Luxemburger Kompromiß besagt, daß ein Staat, der in den Verhandlungen sehr wichtige – ‚vitale‘ – Interessen geltend macht, nicht einfach überstimmt werden soll, sondern daß die „Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist“.

Der Luxemburger Kompromiß

Hinsichtlich der Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen heißt es im Luxemburger Kompromiß vom 29. Januar 1966:

„Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Art. 2 des Vertrages angenommen werden können.

- I. Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, daß bei sehr wichtigen nationalen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.“

Im Zuge der letzten EU-Erweiterung um Österreich, Schweden und Finnland wurde die Frage der erforderlichen Mehrheiten bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit erneut diskutiert. Nach Artikel 205 EG-V kann ein Beschluß des Rates mit einer Sperrminorität von 26 der gewogenen Stimmen verhindert werden. Entgegen dieser rechtlich allein gültigen Vertragsregelung sieht die vom Rat der Union am 29. März 1994 gefaßte „Vereinbarung von Ioannina“ vor, daß eine Abstimmung verschoben werden soll, wenn schon Staaten mit insgesamt 23 Stimmen beabsichtigen, sich der Beschlußgrundlage zu widersetzen.

Weder der „Luxemburger Kompromiß“ noch die „Vereinbarung von Ioannina“ sind rechtlich gültige Regelungen. Sie stellen lediglich politische Vereinbarungen des Rates dar. Im Gegensatz zum Luxemburger Kompromiß, der eigentlich eine nie offiziell veröf-

fentlichte „Geheimvereinbarung“ darstellt, ist die „**Vereinbarung von Ioannina**“ offiziell im Amtsblatt der EG veröffentlicht worden.

Im Amsterdamer Vertrag wurde der Inhalt des Luxemburger Kompromisses de facto in den Vertragstexten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die verstärkte Zusammenarbeit festgehalten (Art. 40 EUV). In Art. 23 Abs. 2 EUV heißt es: „Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird.“

Trotz dieses Vetorechts eines Mitgliedstaates im Bereich der GASP sind die Hürden für ein solches Veto relativ hoch gesetzt. So muß ein Veto, das gegen Entscheidungen, für die eigentlich eine qualifizierte Mehrheit vorgesehen ist, nun ausführlich und vor allem öffentlich begründet werden.

Der Ausschuß der Ständigen Vertreter

Der Unterbau und die Entscheidungsmechanismen des Rates werden durch einen Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) unterstützt (Artikel 209, Abs. 1 EG-V). Dem Ausschuß gehören die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EU an. Sie genießen diplomatischen Status und haben Botschafferrang. Die Ständigen Vertreter spielen eine politisch überaus wichtige Rolle. Sie vertreten nicht nur die Interessen ihrer jeweiligen Herkunftsländer im Rat, sondern stellen auch eine wichtige Verbindung zwischen den europäischen und den nationalen Verhandlungsebenen dar. Sie und ihre Mitarbeiter sind im allgemeinen besser mit den Vorgängen auf der Gemeinschaftsebene vertraut als die heimischen Minister und ihre Apparate.

Der AStV tagt wöchentlich in zwei verschiedenen Zusammensetzungen:

-
- AStV I: Stellvertreter der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (zumeist abgeordnete Beamte der Finanz- oder Wirtschaftsministerien) und
 - AStV II: Ständige Vertreter der Mitgliedstaaten (zumeist höhere Beamte der Außenministerien).

Der AStV bereitet die Ratssitzungen und dabei insbesondere die Entscheidungsverfahren vor.

Die Aufgaben der dem Rat beigeordneten Ausschüsse:

1. AStV:

- hat eine Schlüsselposition im Entscheidungsprozeß,
- bereitet die Arbeiten des Rates vor und führt die ihm übertragenen Aufgaben durch,

2. Sonderausschüsse:

- Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (Art. 25 EU-V) ist ein dem AStV nebengeordnetes Gremium nationaler Beamter zur Vorbereitung Begleitung und Beratung des Rates in Fragen der GASP und der GESVP.
- Der Koordinierungsausschuß für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 36 EU-V) ist ein dem AStV untergeordnetes Gremium nationaler Beamte zur Vorbereitung der Ratsbeschlüsse in der dritten Säule: Alleine diesem Ausschuß sind 14 ständige Arbeitsgruppen unterstellt.
- Der Strategische Ausschuß zu Einwanderung, Außengrenzen und Asyl: Dieser aus nationalen Beamten zusammengesetzte Ausschuß koordiniert sieben ständige Arbeitsgruppen, die den AStV und den Rat im Bereich des Titels IV EG-V vorbereiten.
- Der Sonderausschuß der Landwirtschaft ist dem AStV für den Bereich der Agrarmarktordnungen gleichgestellt.
- Der Wirtschafts- und Finanzausschuß (Art. 114, Absatz 2 EG-V) ist ein aus nationalen Beamten zusammengesetztes Gremium zur Beobachtung der Währungs- und Finanzlage der EU-Mitgliedstaaten, das auf Ersuchen des Rates oder der Kommission sowie auf eigene Initiative Stellungnahmen abgeben kann.
- Der Beschäftigungsausschuß (Art. 130 EG-V) ist ein beratender Ausschuß nationaler Beamter im Bereich der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der EG (Art. 125-130 EG-V).
- Der Sonderausschuß des Artikel 133 (WTO-Ausschuß) ist dem AStV für den Bereich der Außenhandelspolitik und der internationalen Handelsregime gleichgestellt.

In vielen Fällen wird im Rat nur der entscheidungsreife Vorschlag zur formellen Beschlußfassung vorgelegt (sogenannte A-Punkte). Nur wenn im AStV keine Einigkeit erzielt worden ist, befaßt sich der Rat ausführlich mit dem jeweiligen Beratungsgegenstand (sogenannte B-Punkte). Tatsächlich wird die überwiegende Zahl der vom Rat abschließend getroffenen Beschlüsse bereits auf der Ebene der dem AStV unterstellten Arbeitsgruppen getroffen. Die Arbeitsgruppen setzen sich aus Ministerialbeamten der Mitgliedstaaten zusammen. Die Zahl dieser Arbeitsgruppen liegt

seit Beginn der 1990er Jahre bei etwa 350. Sie unterliegt Schwankungen, da nicht jede Ratspräsidentschaft sämtliche Arbeitsgruppen aktiviert. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Arbeitsgruppen zum Zeitpunkt der letzten drei Ratspräsidentschaften Deutschlands.

Arbeitsteilung der Ministerien während der Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik in den Arbeitsgruppen des Rates (1988 – 1999)

Entsendendes Ministerium	1988		1994		1999	
	Vorsitz (V)	Sprecher der deutschen Delegation (SP)	V	SP	V	SP
Auswärtiges Amt	2	1	22 (+20)	22 (+21)	30 (+8)	25 (+3)
Wirtschaft	29	48	23 (-6)	49 (-1)	38 (+15)	46 (-3)
Landwirtschaft	18	23	42 (+24)	51 (+28)	63 (+21)	64 (+13)
Finanzen	13	30	2 (-11)	30 (-)	19 (+17)	48 (+18)
Justiz	24	25	20 (-4)	22 (-3)	33 (+13)	31 (+9)
Inneres	3	3	18 (+15)	21 (+18)	33 (+15)	33 (+12)
Arbeit	3	4	4 (+1)	5 (+1)	1 (-3)	1 (-4)
Verkehr	4	4	3 (-1)	8 (+4)	1 (-2)	6 (-2)
Jugend, Familie, Gesundheit	3	13	23 (+20)	28 (+15)	35 (+12)	28 (-)
Bildung, Wissen- schaft, Technologie	1	2	4 (+3)	6 (+4)	2 (-2)	0 (-6)
Umwelt	2	3	2 (-)	6 (+3)	8 (+6)	8 (+2)
Wirtschaftliche Zu- sammenarbeit	0	5	0 (-)	4 (-1)	1 (+1)	1 (-3)
Regionalentwick- lung	2	4	1 (-1)	2 (+2)	1 (-)	2 (-)
Ständige Vertretung	91	26	96 (+5)	30 (+4)	84 (-8)	49 (+19)
Andere	2	3	4 (+2)	13 (+10)	2 (-2)	1 (-12)
Gesamt	197	194	264	297	351	343

Quellen: Maurer, Andreas: Germany, in: Maurer/Mittag/Wessels (Hrsg.), Fifteen into One? The EU and its Member States, Manchester (Manchester University Press) 2000.

Der Blick auf den Ablauf der Beschlußfassung im Rat unterstreicht das.

Beschlußfassung des Rates auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags im Bereich der Europäischen Gemeinschaft.

Grundlage

Vorschlag der Kommission

1. Stufe:

Der Vorschlag wird vom Generalsekretariat des Rates an der Ratspräsidentschaft an eine Arbeitsgruppe des Rates übermittelt.

2. Stufe:

Die Arbeitsgruppe definiert die Punkte, die auf dieser Ebene geklärt werden konnten und keiner weiteren Verhandlung auf der nächst höheren Ebene bedürfen (sogenannte I-Punkte). Die seitens der Arbeitsgruppe nicht geklärten Punkte werden als II-Punkte definiert.

3. Stufe:

I-Punkte werden an den AStV weitergeleitet und können ohne Debatte angenommen werden. Sie werden in diesem Fall als sogenannte A-Punkte auf die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung gesetzt.

4. Stufe:

Auch die nicht geklärten II-Punkte werden an den AStV weitergeleitet. Werden diese Punkte auf der AStV-Ebene gelöst, so definiert der AStV sie ebenfalls als A-Punkte, welche auf der Ebene des Rates ohne Debatte verabschiedet werden können. Bleiben II-Punkte auch auf der AStV-Ebene umstritten, so werden diese als B-Punkte an den Rat weitergeleitet oder aber mit konkreten Arbeitsaufträgen an die untergeordneten Arbeitsebenen zurückverwiesen.

5. Stufe:

Der Rat verabschiedet schließlich A-Punkte zumeist ohne Debatte (in der Regel stellt die Präsidentschaft fest, daß diese Punkte verabschiedet sind). Auf der Tagesordnung des Rates als B-Punkte markierte Dokumente werden von den Ministern entweder zur Abschlußreife verhandelt oder aber an den AStV mit konkreten Arbeitsaufträge zurückverwiesen.

4.2.4 Änderungen durch den Vertrag von Nizza

Von den insgesamt 76 EG- und 15 EU-Vertragsregeln, die seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags noch dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, wurden während der Regierungskonferenz im zweiten Halbjahr 2000 zunächst 31 und im Dezember 2000 immerhin 49 zum Gegenstand der Verhandlungen. Das Ergebnis von Nizza führte schließlich zu 31 Bereichen, die unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Vertrags in die qualifizierte Mehrheit überführt werden. Hiervon betreffen neun Vertragsartikel Bestimmungen über Ernennungen und Geschäftsordnungsgenehmigungen. Daneben sieht der Vertrag sieben weitere Handlungsermächtigungen der EG/EU vor, bei denen die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen an Bedingungen gebunden ist: So macht Artikel 67 EG-V über die Verfahren in der Asylpolitik die Einführung von Mehrheitsentscheidungen und Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament von zuvor einstimmig zu beschließenden Rahmenvereinbarungen des Rates abhängig; in anderen Bereichen der Einwanderungspolitik wird das Mehrheitsrecht erst ab dem 1. Mai 2004 eingeführt. In den Artikel 161 EG-V über die Strukturfonds und 279 EG-V über die Finanzordnung der Europäischen Gemeinschaft dauert die Übergangsperiode bis zum 1. Januar 2007 und damit angesichts der zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten Beschlüsse für die Förderperiode 2007-2013 praktisch bis 2013.

Die „Akteursqualität“ der erweiterten Europäischen Union im internationalen Umfeld wurde durch die Möglichkeit verbessert, mit qualifizierter Mehrheit zu einer gemeinsamen Politik „beim Abschluss von Übereinkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums“ (Artikel 133 Absatz 5 EG-V) entscheiden zu können. Andererseits unterliegen aber die „Übereinkünfte im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen [der] gemischte[n] Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“ und damit weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip. Bei Fragen zum Handel mit geistigem Eigentum (Patente, Copyrights, Marken) ist lediglich eine Öffnungsklausel zugunsten der Mehrheitsentscheidung vorgesehen, die einen einstimmigen Beschluss des Rates voraussetzt (Artikel 133 Absatz 7 EG-V). Diese Vorschriften können die zentrale Rolle der Europäischen Kommission als internationale Verhandlungspartnerin zumindest dann erheblich schwächen, wenn einzelne EU-Mitglieder aufgrund nationaler

Vorbehalte regen Gebrauch von den Ausnahmen zum Mehrheitsprinzip machen.

Der Gesamtüberblick zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs für Mehrheitsentscheidungen macht allerdings deutlich, dass mit dem Vertrag von Nizza zumindest quantitativ der seit 1958 zu beobachtende Trend einer kontinuierlichen Reduzierung von Einstimmigkeitszwängen fortgesetzt worden ist. Wurden in Amsterdam zahlreiche neue Handlungsermächtigungen – vor allem im Bereich der Justiz- und Innenpolitik – geschaffen, bei denen sich die ‚Herren der Verträge‘ lediglich zur sekundärrechtlichen Kompetenznutzung mit Einstimmigkeit durchringen konnten, so stellte Nizza den teilweise erfolgreichen Versuch dar, auf Kosten einer stärkeren Fragmentierung der bereits vorhandenen ‚Geschäftsgrundlagen‘ qualifizierte Mehrheitsvoten schrittweise zu ermöglichen.

4.2.5 Beschlussfassungsmodalitäten nach dem Vertrag von Nizza

Im Vertrag von Nizza sind die „Bestimmungen über die Stimmgewichtung im Rat“ (Art. 3 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union und Erklärung der Europäischen Union für die Schlussakte der Konferenz) neu geregelt worden. Die fünf bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten haben erheblich an Stimmengewicht gewonnen. Für die Handlungsfähigkeit des Rates sind die Schwellen für die notwendige Beschlussmehrheit von zentraler Bedeutung. Die vereinbarte Berechnungsgrundlage stellt einen Kompromiss zwischen einer veränderten Stimmgewichtung und dem Prinzip der doppelten Mehrheit dar. Für einen Rechtsakt sind im Endstadium einer EU aus 27 Staaten 74% der gewogenen Stimmen (gegenwärtig 71,26%) und die Mehrzahl der Mitgliedstaaten notwendig. Außerdem kann „ein Mitglied des Rats beantragen, dass bei einer Beschlussfassung des Rats mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob diese qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union umfasst. Falls sich erweist, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betroffene Beschluss nicht zustande“ (Art. 3 des Protokolls über die Erweiterung). Berechnet man mit diesen Kriterien Gestaltungsmehrheiten für bzw. ‚Vetokoalitionen‘ gegen einen Rechtsakt, so ergibt sich folgendes Schema:

Für eine gestaltende Mehrheit in einer EU der 27 Staaten sind *nicht ausreichend*:

- a) die 13 größten Mitgliedstaaten, die ca. 88% der Bevölkerung repräsentieren;
- b) die jetzigen 15 Mitgliedstaaten;
- c) und damit auch die jetzige Gruppe der EURO-Staaten;

- d) erst recht nicht die Gründungsmitglieder;
- e) 23 Mitgliedstaaten mit kleinerem und mittlerem Bevölkerungsanteil;
- f) die weniger wohlhabenden Staaten, die Mittel aus den ‚Kohäsionsfonds‘ der EG beziehen.

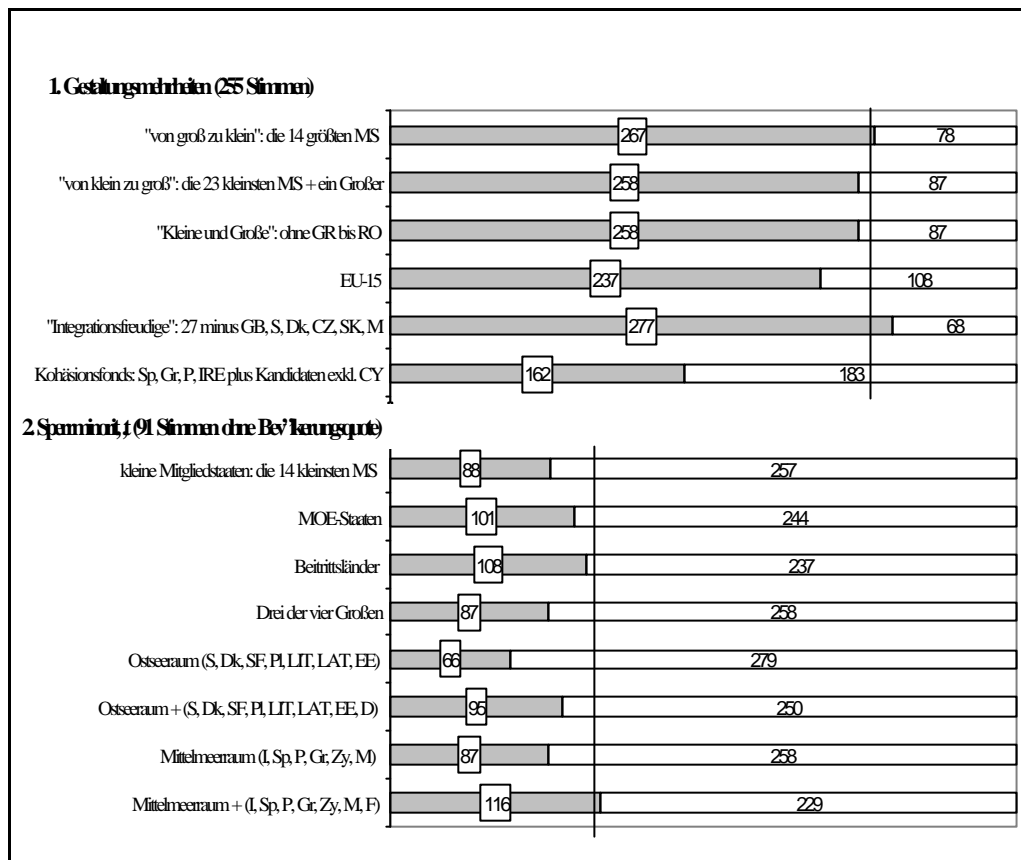
Umgekehrt gesehen reichen für eine Sperrminorität aber

- a) 14 Mitgliedstaaten mit den geringsten Bevölkerungsanteilen, die zusammen 11,6% der EU-Bevölkerung repräsentieren;
- b) alle mittel- und osteuropäischen Staaten;
- c) damit auch die jetzigen Beitrittskandidaten;
- d) die weniger wohlhabenden Länder;
- e) Deutschland und zwei weitere große Mitgliedstaaten, die zusammen mehr als 38% der EU-Bevölkerung repräsentieren würden; die drei anderen ‚Großen‘ würden – ohne Deutschland – ein weiteres Land mit mindestens 4 Ratsstimmen zur Sperrminorität ‚benötigen‘. Die Bevölkerungsquote steigert daher insbesondere die ‚Vetomacht‘ der Bundesrepublik Deutschland.

Minderheiten

Über keine Sperrminorität verfügen

- a) die Staaten des Ostseeraums – es sei denn, die Bundesrepublik Deutschland würde sich dieser Gruppe anschließen;
- b) die Staaten des Mittelmeerraums – es sei denn, Frankreich würde mitstimmen;
- c) die ‚integrationsskeptischeren‘ Staaten – wenn man nur drei der Neumitglieder zu den bisherigen Staaten, die nicht Mitglied in der EURO-Gruppe sind, hinzuzieht.



Quelle: Art. 3, Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union

Beim Vergleich der im Vertrag von Nizza geregelten Abstimmungsmodalitäten des Rates wird deutlich, dass die Staats- und Regierungschefs ihre jeweilige nationale Vetomacht absichern wollten. Gegen die Modellberechnungen mit Gestaltungsmehrheiten und Blockadekoalitionen wird aus der Sicht der Praktiker eingewandt, dass der Rat immer auf Konsens ausgerichtet war, ist und sein wird. Die Möglichkeiten zur Mehrheitsabstimmung würden, so die Meinung der Ständigen Vertreter bei der EU, bestenfalls zum ‚sanften‘ Druck auf einzelne entscheidungsunwillige Staaten genutzt werden. Diese Erwartung geht somit von einer einfachen Fortschreibung bereits heute nur teilweise gültiger Verhaltensmuster von Regierungen und Verwaltungen aus.

Aus den Vertragsvorschriften kann nicht abgelesen werden, ob und wie spezifische Vorgaben genutzt werden. Bei der Überprüfung des Bevölkerungskriteriums von 62% (Art. 4 des Protokolls) kann man in Richtung zweier unterschiedlicher Praktiken argumentieren: Die Vertragsvorschriften bleiben ‚tote Buchstaben‘ bleiben, weil die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland oder anderer großer Mitgliedstaaten derartige

Überprüfungsanträge gar nicht erst stellen werden. Es kann aber auch erwartet werden, dass bereits beim geringsten Anzeichen für eine mögliche Sperrminorität Anträge zur Überprüfung des Bevölkerungskriteriums gestellt werden, um den Interessen Deutschlands besondere Geltung zu verschaffen. Noch stärker als der nicht vertraglich festgelegte Luxemburger Kompromiss könnte diese nun im EG-V fixierte Vorschrift wie ein Damoklesschwert Entscheidungen und Entscheidungsverfahren prägen.

Die Verhandlungsdynamik des Rates wird aber nicht allein und manchmal auch nicht ausschlaggebend durch institutionelle und prozedurale Faktoren bestimmt: Bedeutsamer könnte die ‚Kunst‘ einer politischen Führung sein, Interessenkonstellationen zwischen den Vetospielern verhandlungstaktisch optimal zuzuschneiden.

Bei derartigen Spekulationen zu zukünftigen Anwendungsmustern der neuen Beschlussfassungsregeln des Rates und entsprechenden realen Verhandlungsstilen der Mitgliedstaaten werden rasch die Grenzen der Prognosefähigkeit schematischer Modelle deutlich.

4.3 Der Europäische Rat: Der Gipfel

Gründungsdatum

10.12.1974

Vertragsgrundlage

Art. 4 (Gemeinsame Bestimmungen) des Vertrages über die Europäische Union.

Tagungshäufigkeit

Mindestens zweimal, in der Regel jedoch dreimal pro Jahr.

Zusammensetzung

Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission, unterstützt von den Außenministern und einem Mitglied der Europäischen Kommission.

Die Einordnung des Europäischen Rates in das institutionelle System der Gemeinschaft ist umstritten. Aus vertragsrechtlicher Sicht kann der Europäische Rat nicht als Organ der EG bezeichnet werden. Tatsächlich nimmt der Europäische Rat jedoch Funktionen wahr, die denjenigen des Rates der EU nahekommen.

Auf der Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Dezember 1974 wurde der sogenannte Europäische Rat ins Leben gerufen. Er geht auf eine Initiative des damaligen französischen Staatschefs Giscard d'Éstaing und des damaligen deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt zurück. Mit der Initiative zur Errichtung des Europäischen Rates verfolgten die beiden Politiker das Ziel, dem zum damaligen Zeitpunkt ins Stocken geratenen europäischen Integrationsprozeß neue Impulse zu verleihen, die im Rahmen des damals bestehenden institutionellen Systems der Gemeinschaft nicht mehr möglich erschienen.

Zunächst stützte sich die Rechtsgrundlage des Europäischen Rates lediglich auf eine Regierungsvereinbarung der damaligen EG-Staaten. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.02.1986 wurde der Europäische Rat auch formell im primären Gemeinschaftsrecht verankert (Artikel 2). Danach kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission mindestens zweimal jährlich zusammen. Dabei werden sie von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission unterstützt.

Diese Regelung wurde in den gemeinsamen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages in Artikel 4 EU-V aufgenommen.

In der Praxis des Europäischen Rates wird der Präsident des Europäischen Parlaments zu Beginn der Sitzungen gehört.

Seit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union **legt der Europäische Rat** zum einen die **Leitlinien für die Entwicklung der EU** selbst (Art. 4 EU-V) **sowie die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest**. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde die Rolle des Europäischen Rates nochmals gestärkt. Im Rahmen der GASP **beschließt er gemeinsame Strategien**, die Zielsetzungen, Dauer und die von der EU bereitzustellenden Mittel festlegen und dem Rat der EU als Grundlage für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen über gemeinsame Aktionen, Standpunkte und andere Beschlüsse (Art. 23, Absatz 2 EU-V). In diesen Fällen fungiert der Europäische Rat auch als **Schiedsinstanz**, wenn ein Mitglied der EU den qualifizierten Mehrheitsbeschuß „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik“ verhindern will und der Rat der EU den Fall dem Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlußfassung vorlegt. Diese Funktion erfüllt der Europäische Rat jedoch nicht nur im Rahmen der GASP, sondern auch im Falle der Ermächtigung der EU-Mitgliedstaaten zur Begründung einer **verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen** (Art. 40 EU-V).

Im Geltungsbereich des EG-Vertrages wurde der Europäische Rat bis zum Amsterdamer Vertrag aufgrund seines unklaren Status im Organ- und Institutionengefüge ausgenommen. Im Amsterdamer Vertrag wird der Europäische Rat nun erstmals als **prüfungsberechtigtes Gremium** innerhalb des neu eingefügten Vertragstitels VIII zur Beschäftigung genannt. Nach Art. 128 EG-V prüft der Europäische Rat auf der Grundlage der gemeinsam von Rat und Kommission jährlich erstellten Beschäftigungsberichte die Beschäftigungslage in der EG und nimmt hierzu Schlußfolgerungen an.

Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten

Die Mitglieder des Rates sind nicht nur Ratsmitglieder, sondern auch Vertreter der nationalen Regierungen.

Tagen sie als **Vertreter ihrer Regierungen**, so nennt man dieses Gremium „**die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten**“. Es ist insofern ein Unterschied zum Ministerrat und zum Europäischen Rat festzustellen. In der Praxis setzt sich dieses Gremium aus den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zusammen, da es Entscheidungen von

großer Tragweite für die EU trifft. Anders als im Rat und im Europäischen Rat nimmt in dieser Zusammensetzung kein Mitglied der Europäischen Kommission an den Beratungen teil.

Zu den Aufgaben gehören:

- die Ermächtigung von Mitgliedstaaten zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit im Geltungsbereich des EG-Vertrages, wenn ein EU-Mitgliedstaat gegen den mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Ermächtigungsbeschluß stimmt (Art. 11, Absatz 2 EG-V),
- die Ernennung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der vier weiteren Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (Art. 112, Absatz 2b) EG-V),
- die Bestimmung des Sitzes der Organe (Artikel 289 EG-V).

Dieses Gremium wird also in den Fällen tätig, die im Gemeinschaftsrecht vorgesehen sind.

Außerhalb des Gemeinschaftsrechts können die Ratsmitglieder als Vertreter ihrer Regierungen in **Form einer Regierungskonferenz** zusammentreten. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Gemeinschaftsverträge nach Artikel 48 EU-V geändert werden sollen.

4.4 Die Kommission: „Motor“ der europäischen Integration

Vertragsgrundlage

Art. 211-219 EG-V; im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule): Art. 16, Art. 18 Abs. 3, Art. 19 EU-V; im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen: Art. 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 EU-V.

Ziele

Gewährleistung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes; Wahrung des Gemeinschaftsinteresses; Vertretung der EU nach außen.

Instrumente

Initiativrecht innerhalb des EG-Rechtsetzungsprozesses; Beteiligungsbefugnisse bei der Vorbereitung, Herstellung, der Durchführung und der Kontrolle des Gemeinschaftsrechts; eigene Rechtsetzungsbefugnisse; Durchführung von Rechtsakten; Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts; Verhandlungen von internationalen Abkommen; Vertretung in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen.

Sitz

Auf dem Europäischen Rat in Edinburgh (1992) wurde als Sitz der Kommission Brüssel endgültig bestimmt.

Website: <http://europa.eu.int>

Im institutionellen Gefüge der Europäischen Union gilt die Kommission als supranationaler Akteur par excellence. Sie fungiert als **„Motor“ der europäischen Integration**. Sie ist **„Hüterin der Verträge“** und **„Wahrerin des Gemeinschaftsinteresses“** gegenüber den nationalen Partikularinteressen der Mitgliedstaaten. Andererseits wird die Kommission in der öffentlichen Debatte zumeist undifferenziert mit dem negativ behafteten Begriff **„Brüsseler Bürokratie“** gleichgesetzt. Die Vorstellung, bei der Kommission handele es sich um eine „seelenlose, bürgerferne Bürokratie“, die mit absurd anmutenden Regelungen und Vorschriften in unangemessener Weise in das Leben der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Bürger eingreift, ist weit verbreitet.

Tatsächlich wird die Kommission von den EU-Mitgliedstaaten und ihren Vertretern häufig für einzelne Fehlentwicklungen und unpopuläre Maßnahmen verantwortlich gemacht und so (meist zu unrecht) in die Rolle eines Sündenbocks gedrängt. Positive Entwicklungen und Ergebnisse halten sich hingegen die EU-Mitgliedstaaten am liebsten selbst zugute. Unter diesem Verhalten, daß sich oftmals auch unreflektiert in den (nationalen) Medien widerspiegelt, leidet zwangsläufig das öffentliche Ansehen der Kommission. Insgesamt sind die Kenntnisse der breiten Öffentlichkeit über die Kommission, ihre Funktionsweise und ihre überaus wichtige Bedeutung für den europäischen Integrationsprozeß von zahlreichen Mißverständnissen und Vorurteilen begleitet. Dies führt dazu, daß die wichtige Rolle der Kommission häufig falsch eingeschätzt wird.

Norm für Traktorensitze

Ein Beispiel für die Mißverständnisse und Vorurteile, die (nicht nur) die Arbeit der Kommission betreffen, ist die „Norm für Traktorsitze“: Immer wieder wird in deutschen Zeitungen die Richtlinie über Traktorsitze angeführt, um sich über die angeblich unsinnigen Aktivitäten der EG, insbesondere der Europäischen Kommission, lustig zu machen.

Zum Entwurf und schließlich Erlaß dieser Richtlinie ist es jedoch erst gekommen, nachdem sich eine deutsche Versicherung geweigert hatte, einem deutschen Landwirt Schäden zu ersetzen. Die Schäden waren entstanden, weil er unglücklicherweise von einem ausländischen, nicht der deutschen Norm entsprechenden Traktorsitz gefallen war.

Die EG-Richtlinie, die alsbald erlassen wurde, stimmt vollständig mit der Regelung der deutschen Berufsgenossenschaften überein, die unter anderem auch dazu dient, die Bauern vor Bandscheibenschäden zu bewahren.

4.4.1 Zusammensetzung, Unabhängigkeit und Vorsitz

Wird von der Kommission gesprochen, dann geht es zunächst einmal um die **20 Kommissare** selbst. Die Zusammensetzung der Kommission legt Art. 213 EG-V fest. Jeder Mitgliedstaat entsendet zumindest ein, höchstens zwei Mitglieder. Nach der bisherigen Praxis werden von den fünf großen Mitgliedstaaten - Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Spanien - je zwei, von den übrigen Mitgliedstaaten je ein Mitglied in gegenseitigem Einvernehmen benannt. Der Vertrag von Nizza legt fest, dass diese fünf Staaten ab dem 1.1.2005 – also bei der Ernennung der nächsten Kommission – auf das Benennungsrecht für einen zweiten Kommissar verzichten (Art. 4 des Protokolls über die Erweiterung der EU). Danach wächst die Zahl der Kommissare bis zum Beitritt eines 27ten Mitgliedstaats kontinuierlich an. Erst in einer EU mit 27 Staaten soll dann die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der der Mitgliedstaaten liegen, wobei hierzu ein vom Rat einstimmig zu beschließendes Rotationsverfahren zur Geltung kommen soll.

Nach dem Vertrag von Nizza muß die Bestellung des Präsidenten und der Kommissionsmitglieder in einem mehrstufigen Verfahren vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre. Eine Wiederernennung der Kommissionsmitglieder nach Ablauf der Amtszeit ist möglich.

Laut Vertrag werden die 20 Kommissionsmitglieder aufgrund ihrer „allgemeinen Befähigung“ ausgewählt und müssen die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit geben. **Die Kommissare sind nicht weisungsgebunden**, das heißt „sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen“ und sind grundsätzlich nur ihrem eigenen Urteil verpflichtet. Damit soll gewährleistet werden, daß die Kommission im Interesse und zum Wohl der Gemeinschaft handelt und einzelne Kommissare nicht versuchen, nationale Einzelinteressen auf Kosten der Gemeinschaft zu verfolgen.

In der Realität bedeutet das jedoch keineswegs, daß sich die Kommissare vollständig von den nationalen Regierungen und Verwaltungen abkoppeln, um nicht in den Verdacht nationaler Interessenpolitik zu geraten. Vielmehr sind solche Kontakte überaus nützlich, wenn es zum Beispiel darum geht, Informationen zu sammeln, politische und sonstige Folgewirkungen geplanter Initiativen zu erörtern oder zur Konsensbildung in Streitfragen beizutragen. Natürlich kann es auch zu Situationen kommen, in denen sich einzelne Kommissionsmitglieder allzu offensichtlich die Position des EU-Mitgliedstaats zu eigen machen, aus dem sie selber kommen.

Den Vorsitz in der Kommission nimmt der Kommissionspräsident ein. Der Rat benennt hierzu mit qualifizierter Mehrheit die Persönlichkeit, die sich dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen muß. Die weitere Benennung der übrigen Kommissionsmitglieder wird ebenfalls vom Rat im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten vorgenommen. Hierbei handelt der Rat wiederum mit qualifizierter Mehrheit. Der designierte Kommissionspräsident kann dabei in der Frage der Zuteilung der Ressorts seinen Einfluß geltend machen. Die benannten Mitglieder der Kommission werden anschließend in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments Anhörungen unterworfen (was vertraglich nicht festgeschrieben ist), um ihre fachliche Eignung zu prüfen. Danach erfolgt ein Votum des EP zum gesamten Kollegium, und im Anschluß können die so ausgewählten Mitglieder vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt werden.

Der Kommissionspräsident kann erheblichen Einfluß auf die Politik der Kommission und somit auf deren Rolle im Integrationsprozeß ausüben. Das haben die beiden bisher herausragenden Persönlichkeiten, der erste Präsident der damaligen EWG-Kommission Walter Hallstein (1958 - 1967), und Jacques Delors (1985 - 1995) eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Beide setzten sich nachhaltig für eine weitere Vertiefung der Integration ein. Daneben gab es aber auch schwache Präsidenten, wie das Beispiel Jacques Santer dokumentiert.

Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit seit dem Vertrag von Amsterdam unter der politischen Führung des Präsidenten aus, was dessen Position zusätzlich stärkt.

4.4.2 Beschlußfassung und Kollegialitätsprinzip

Die Kommission handelt als Kollegialorgan. Das heißt, es gibt keine Beschlüsse einzelner Kommissare, sondern nur der Kommission als Ganzes. Die Beschlüsse der Kommission werden gemäß Artikel 219 Abs. 1 EG-V mit absoluter Mehrheit, also mit mindestens elf von 20 Stimmen gefaßt. Das Kollegium der Kommissare übernimmt gemeinsam die politische Verantwortung, insbesondere gegenüber dem Europäischen Parlament. Der Vertrag von Nizza sieht allerdings eine stärkere individuelle Verantwortung der Kommissionsmitglieder gegenüber dem Kommissionspräsidenten vor. So gliedert der Präsident nach Art. 217 EG-V die Zuständigkeiten der Kommission. Er kann diese Verteilung im Laufe seiner Amtszeit jederzeit ändern. Schließlich kann der Präsident einzelne Mitglieder der Kommission nach Billigung durch das Gesamtkollegium zum Rücktritt auffordern.

4.4.3 **Zuständigkeits- und Tätigkeitsbereiche der Kommission und der Generaldirektionen**

Jedes Kommissionsmitglied ist für einen oder mehrere Tätigkeitsbereiche verantwortlich. Zur Unterstützung ihrer Aufgaben werden sie von einem sogenannten Kabinett unterstützt. Dabei handelt es sich um eine kleine Gruppe von Mitarbeitern, die persönlich vom Kommissar ausgewählt wurden.

Jedes Kabinett wird von einem Kabinettchef geleitet, der über ein besonderes Vertrauensverhältnis zu seinem Kommissar verfügt. Die Bildung von Kabinetten ist eine Vorgehensweise, die insbesondere in Frankreich eine lange Tradition hat. Obwohl die Kabinette mit Blick auf die Unterstützung ihres jeweiligen Kommissars eine sehr wichtige Rolle spielen, werden ihre Aktivitäten von den Generaldirektionen oftmals kritisch begleitet. Dies ist dann der Fall, wenn es zu massiven Einmischungen in die Arbeit der Generaldirektionen durch die Kabinette kommt.

Der Blick auf die Kommissare und ihre Zuständigkeitsbereiche macht ein Dilemma deutlich, das sich aus der stetigen Erweiterung der Gemeinschaft seit Anfang der siebziger Jahre ergeben hat. Die gewachsene Zahl von Kommissaren hat eine effiziente Ressortverteilung erschwert. Damit jeder Kommissar auch über ein eigenes Ressort verfügen kann, wurden einzelne Ressortgebiete zwischen verschiedenen Kommissaren aufgeteilt. Besonders deutlich wird das im Bereich der Außenpolitik (Außenbeziehungen, Handelspolitik, Entwicklungspolitik und Erweiterung), der unter vier Kommissaren aufgeteilt ist. Mit Blick auf die nächste EU-Erweiterungsrunde ist die Frage, wie zukünftig das Funktionieren der Kommission gewährleistet werden kann, von immenser Bedeutung.

4.4.4 **Mitglieder der Kommission, Zuständigkeitsbereiche und Kabinettchefs (Stand: Januar 2000)**

Kommissionspräsident **Romano Prodi**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Generalsekretariat
 - Juristischer Dienst
 - Dienst des Sprechers
 - Sicherheitsbüro

- Kabinettchef: David O'Sullivan

Kommissar **Neil Kinnock** (Vizepräsident)

- Zuständigkeitsbereich:
 - Verwaltungsreform
 - Personal und Verwaltung
 - Generalinspektion
 - Gemeinsamer Dolmetsch- und Konferenzdienst
 - Übersetzungsdienst
- Kabinettchef: Andrew Cahn

Kommissarin **Loyola de Palacio** (Vizepräsidentin)

- Zuständigkeitsbereich:
 - Verkehr
 - Energie
 - Beziehungen zum Europäischen Parlament
- Kabinettchef: Daniel Calleja Crespo

Kommissar **Erkki Liikanen**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Unternehmen
 - Informationsgesellschaft
- Kabinettchef: Olli Rehn

Kommissar **Mario Monti**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Wettbewerb
- Kabinettchef: Enzo Moavero Milanesi

Kommissar **Chris Patten**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Außenbeziehungen
 - Gemeinsamer Dienst für Außenbeziehungen
- Kabinettchef: Anthony Cary

Kommissar **Günter Verheugen**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Erweiterung

- Kabinettchef: Alexander Italianer

Kommissar **Poul Nielson**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Entwicklung
 - Humanitäre Hilfe
- Kabinettchef: Claus Hugaard Sørensen

Kommissar **Pascal Lamy**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Handel
- Kabinettchef: Pierre Defraigne

Kommissarin **Anna Diamantopoulou**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
- Kabinettchef: Giorgios Glynos

Kommissar **Antonio Vitorino**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Justiz und Inneres
- Kabinettchef: António Cavaco Servinho

Kommissar **Philippe Busquin**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Forschung
 - Gemeinsame Forschungsstelle
- Kabinettchef: Daniel Jacob

Kommissarin **Margot Wallström**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Umwelt
- Kabinettchef: Rolf Annerberg

Kommissar **Michel Barnier**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Regionalpolitik
 - Regierungskonferenz
- Kabinettchef: Christine Roger

Kommissarin **Michaele Schreyer**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Haushalt
 - Finanzkontrolle
 - Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)
- Kabinettchef: Eckart Guth

Kommissar **Frits Bolkestein**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Binnenmarkt
 - Steuern und Zollunion
- Kabinettchef: Henk Post

Kommissar **Franz Fischler**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums
 - Fischerei
- Kabinettchef: Corrado Pirzio Biroli

Kommissar **David Byrne**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Gesundheit und Verbraucherschutz
- Kabinettchef: Martin Power

Kommissar **Pedro Solbes Mira**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Wirtschaft und Währungsangelegenheiten
 - Statistisches Amt
- Kabinettchef: Luis Planas Puchades

Kommissar **Viviane Reding**

- Zuständigkeitsbereich:
 - Bildung und Kultur
 - Amt für amtliche Veröffentlichungen
- Kabinettchef: Gregory Paulger

Die bereits mehrfach angesprochene Ausdehnung des Aufgabekatalogs der Gemeinschaft spiegelt sich auch in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Kommission wider. Diese Tätigkeitsbereiche sind Dienststellen zugeordnet, die als Generaldirektionen bezeichnet werden. Jede Generaldirektion wird von einem Generaldirektor geleitet. Insgesamt existieren heute 23 Generaldirektionen, ein Generalsekretariat und mehrere Sonderdienste, wie zum Beispiel der Juristische Dienst. Der Großteil dieser Dienststellen befindet sich in Brüssel, ein kleinerer Teil in Luxemburg.

Die Generaldirektionen spielen eine entscheidende Rolle für ein effizientes und effektives Funktionieren der Kommission. Gerade auf dieser Ebene werden wichtige Entscheidungen mit Blick auf die Veränderung und Weiterentwicklung einzelner Tätigkeitsbereiche der EU getroffen.

Es kommt äußerst selten vor, daß eine Generaldirektion ausschließlich mit einem Tätigkeitsbereich befaßt ist, ohne daß andere Generaldirektionen in der ein oder anderen Weise daran beteiligt sind. Daraus ergibt sich ein erheblicher horizontaler Koordinierungsbedarf.

Jedoch wird die Koordinierung zwischen einzelnen Generaldirektionen aus vielerlei Gründen erschwert. Zum einen, weil die verschiedenen Generaldirektionen unterschiedliche politische Prioritäten verfolgen, zum anderen, weil sich ihre Kompetenzen überschneiden oder weil das Zuordnungsverhältnis zu einzelnen Kommissaren nicht hinreichend geklärt ist. Oftmals ist es die unterschiedliche Prioritätensetzung oder „Philosophie“ der verschiedenen Generaldirektionen, die zu Konflikten führt. Bekannte Beispiele sind die Streitigkeiten zwischen der liberalen, nicht-interventionistischen Generaldirektion Wettbewerb und der angeblich interventionistischen Generaldirektion Unternehmenspolitik. Diese internen Konflikte können zu regelrechten Machtkämpfen ausarten, wobei eine besonders starke Generaldirektion durchaus versucht, ihre Linie anderen Generaldirektionen aufzuzwingen, ohne sich um eine Kompromißlösung zu bemühen.

Die 23 Generaldirektionen (GD) und -direktoren der Kommission:

	Bezeichnung	Generaldirektor
GD	Außenbeziehungen	Guy Legras
GD	Handel	M.P. Carl
GD	Entwicklung	Philip Lowe
GD	Wirtschaft und Finanzen	Hervé Carre
GD	Unternehmen	Fabio Colosanti
GD	Wettbewerb	Alexander Schaub
GD	Beschäftigung und soziale Angelegenheiten	Odile Quintin
GD	Gesundheit und Verbraucher- schutz	Robert Coleman
GD	Landwirtschaft	José Manuel Silva Rodríguez
GD	Entwicklung	Jacobus Richelle
GD	Personal und Verwaltung	Horst Reichenbach
GD	Bildung und Kultur	Nikolaus van der Pas
GD	Umwelt	James Currie
GD	Forschung	Hendrik Tent f.f.
GD	Informationsgesellschaft	Robert Verrue
GD	Fischerei	Steffen Smidt
GD	Binnenmarkt	John F. Mogg
GD	Regionalpolitik	Guy Crauser
GD	Energie und Verkehr	François Lamoureux
GD	Innen- und Justizpolitik	Adrian Fortescue
GD	Haushalt	Jean-Paul Mingasson
GD	Finanzkontrolle	E. Kitzmantel
	OLAF	F.-H. Brüner
GD	Steuern und Zollunion	Michel Vanden Abeele
GD	Erweiterung	Eneko Landaburu

Die Aufgaben der Kommission sind zu umfangreich und zu weitreichend, als daß die Vorbereitung der Beschlußfassung allein von den Dienststellen bewältigt werden könnte. Im Laufe der Zeit haben sich etwa 1.000 ständige beziehungsweise nicht-ständige Ausschüsse gebildet, die insbesondere beratende Funktionen ausüben. Je nach Sachgebiet setzen sie sich aus europäischen und/oder nationalen Beamten, aus privaten Sachverständigen und aus Vertretern verschiedener Interessengruppen (Europäischer Gewerkschaftsbund, Arbeitgeber, Europäischer Landwirtschaftsverband) zusammen.

Brüsseler Bürokratie - Das Personal der Europäischen Union

Alle Einrichtungen der Europäischen Union beschäftigen Beamte und Bedienstete auf Zeit. Der überwiegende Teil dieses Personals arbeitet bei der Europäischen Kommission (19.561). Beim Europäischen Parlament arbeiten 4102 Menschen, beim Rat 2522, beim Europäischen Gerichtshof 1010, beim Rechnungshof 552 und beim Wirtschafts- und Sozialausschuß und Ausschuß der Regionen zusammen 734.

Insgesamt beträgt die Zahl der Bediensteten für die genannten Organe 28.451.

Rund ein Drittel des Gesamtpersonals besteht aus Dolmetschern und Übersetzern, die für die Übersetzung von Wort und Schrift in die insgesamt elf Amtssprachen der EU sorgen.

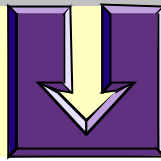
Die Gesamtzahl der EU-Beamten erscheint auf den ersten Blick hoch. Ein Vergleich mit den Mitgliedstaaten relativiert diesen Eindruck: So umfaßt zum Beispiel das Personal der Stadtverwaltung Lissabon etwa 15.000 Personen, in Paris sind es 37.000 und in Frankfurt 27.000. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es etwa 400.000 Beschäftigte beim Bund, 1,9 Mio. bei den Ländern und 1,5 Mio. bei den Kommunen.

Die Verwaltungskosten der Europäischen Union belaufen sich auf etwa 5% des EU-Haushaltes, also rund 8 Mrd. DM.



Zusammensetzung: zur Zeit 20 Kommissare, die aufgrund ihrer "allgemeinen Befähigung" ausgewählt wurden und „volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen“ (Art. 213 EG-V).
Jeder Mitgliedsstaat entsendet mindestens 1, höchstens 2 Mitglieder.

Die Kommissare sind unabhängig, d.h. nicht weisungsgebunden



Sie sind grundsätzlich nur ihrem eigenen Urteil verpflichtet.

Beschlußfassung: mit absoluter Mehrheit, d.h. mit mindestens 11 Stimmen.
Nach außen ergeht der Beschluß als Beschluß der ganzen Kommission (= Kollegialorgan)

Die Europäische Kommission - Überblick

Funktionen der Kommission

In Artikel 211 EG-V sind die Aufgaben der Kommission aufgeführt. Daraus ergeben sich vier große Aufgabenbereiche:

1. Exklusives Initiativrecht - Wahrnehmung eigener Entscheidungsbefugnisse sowie die Mitwirkung am Zustandekommen der Handlungen anderer Organe – wobei Ausnahmen zu beachten sind, in denen das Initiativmonopol der Kommission eingeschränkt ist bzw. nicht zum Zuge kommt,
2. Aktivierung der Integration durch Empfehlungen und Stellungnahmen,
3. Kontrolle der Einhaltung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts,
4. Wahrnehmung der vom Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse.

Nachfolgend werden die vier Aufgabenbereiche näher erläutert.

1. Exklusives Initiativrecht, Wahrnehmung eigener Entscheidungsbefugnisse sowie Mitwirkung am Zustandekommen der Handlungen anderer Organe

Das sogenannte exklusive Initiativrecht ist für den europäischen Integrationsprozeß die wichtigste Funktion der Kommission. Gemeint ist damit die unmittelbare Mitwirkung der Kommission an Handlungen des Rates im Rahmen des Vorschlagsrechts innerhalb der EG. Demnach **kann der Rat in der Regel ohne einen offiziellen Vorschlag der Kommission keine Rechtsakte erlassen**. Rat und Parlament können die Kommission allerdings auffordern, ihnen entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Am umfangreichsten übte die Kommission ihr Vorschlagsrecht bisher im Zusammenhang mit dem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes aus, als sie einen Katalog von rund 300 verschiedenen Vorschlägen für Rechtsakte präsentierte.

In einigen Feldern ist das Initiativmonopol allerdings eingeschränkt; so teilt sich die Kommission nach Art. 67 EG-V für die Dauer von 5 Jahren mit dem Rat das Initiativrecht in den Bereichen Außengrenzen, Asyl, Einwanderung und Teilen der Visapolitik. Rechtsakte der Europäischen Zentralbank nach Art. 110 EG-V sind vom Initiativmonopol der Kommission gänzlich entbunden.

In der Wirtschafts- oder der Beschäftigungspolitik beschließt der Rat in einigen Fällen auf Empfehlung der Kommission; auch dies schränkt ihren Einfluß ein, da mit einem Abweichen des Rates von der Empfehlung kein Einstimmigkeitserfordernis verbunden ist. Zudem kann die Kommission ihre Vorschläge jederzeit zurückziehen; für Empfehlungen gilt dieses Instrument nicht. Die Vorstellung von einem Initiativmonopol ist deshalb nicht als starre Formel zu betrachten.

Wenn vom Initiativmonopol der Kommission gesprochen wird, darf zudem keineswegs der unzutreffende Eindruck entstehen, die Kommission denke sich ihre Vorschläge praktisch losgelöst von der Realität und ohne Bezug auf tatsächlich vorhandene Bedürfnisse aus. Tatsächlich beruhen die meisten der von der Kommission entwickelten Vorschläge auf Anregungen und Wünschen der Mitgliedstaaten, von Verbänden oder Interessenvertretungen. Außerdem gehen der konkreten Erarbeitung eines Vorschlags intensive und zum Teil langwierige Beratungen voraus, zu denen die Kommission zum Beispiel Experten aus den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder aus der Wissenschaft sowie mögliche Adressaten eines zukünftigen Rechtsaktes hinzuzieht.

Inhaltlich legt die Kommission ihren Vorschlag meist in einer Form vor, die es dem EP und dem Rat ermöglicht, ihn unmittelbar als Rechtsakt zu erlassen. Von diesem Vorschlag kann der Rat in der Regel nur dann abweichen, wenn alle Mitgliedstaaten zustimmen. Aufgrund der oft sehr unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten ist Einstimmigkeit im Rat jedoch meistens nur sehr mühsam zu erzielen. Außerdem hat die Kommission die Möglichkeit, ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf des Verfahrens zu ändern, solange ein Beschluß des Rates noch nicht ergangen ist.

Innerhalb der Verhandlungen im Rahmen des Rates nimmt die Kommission die Stellung eines Maklers oder Vermittlers ein, der sowohl über das Gemeinschaftsinteresse als auch über die Interessen derjenigen Staaten wacht, die sich in einer Minderheitenposition befinden. Das Vorschlagsmonopol und das Recht, Vorschläge im Verlauf des Verfahrens zu ändern (oder ganz zurückzuziehen), erhöhen die Schwelle dafür, daß Rechtsakte gegen den ausdrücklichen Willen der Kommission erlassen werden. Allerdings kann die Kommission im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens den Verlauf der Beratungen nur solange formal beeinflussen, bis sie zu Änderungsvorschlägen des EP an einem Gemeinsamen Standpunkt des Rates eine Stellungnahme abgibt, von der der Rat nur einstimmig abweichen kann, wenn er den Rechtsakt in diesem Stadium erlassen will. Sollte der Vermittlungsausschuß einberufen werden, spielt sich die weitere Entscheidungsfindung zwischen Rat und EP ab, während der Kommission nur noch eine unterstützende Funktion zukommt.

Natürlich kommt es in der Praxis sowohl zur Nichtannahme von Kommissionsvorschlägen durch den Rat als auch im Zuge der Einsetzung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 5 EG-V zur Rücknahme von Kommissionsvorschlägen seitens der Kommission selbst.

Leichentransport über Gemeinschaftsgrenzen

Ein besonders kurioser Fall für die Rücknahme eines Kommissionsvorschlags ist der folgende:

Die grenzüberschreitende Beförderung von Leichen in Europa wird derzeit durch das Internationale Abkommen über die Leichenbeförderung von Berlin aus dem Jahr 1937 und durch das Abkommen aus dem Jahr 1973 geregelt.

Zwar weichen die nationalen Regeln in den Mitgliedstaaten voneinander ab, verfolgen aber alle als Ziel den Schutz der

öffentlichen Gesundheit. Wegen der geringen Zahl der grenzüberschreitenden Beförderungen hat die Kommission davon abgesehen, einen entsprechenden Richtlinienvorschlag vorzulegen.

Weiterhin sieht der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für die Kommission eigenständige Entscheidungskompetenzen vor.

Diese Entscheidungsbefugnisse betreffen:

- die Verwaltung des EG-Haushalts (Artikel 274 EG-V),
- die Verwaltung der verschiedenen Fonds,
- die Erhebung von Ausgleichsabgaben im Bereich der Landwirtschaft (Artikel 38 EG-V),
- die Beseitigung von Steuerrückstellungen (Artikel 95 EG-V) und
- die Zustimmung und Genehmigung bei Beihilfen (Artikel 88 Abs. 2 EG-V).

Zudem wirkt die Kommission im Rahmen des Haushaltsverfahrens (Artikel 272 EG-V) mit.

Gemäß Artikel 197 Abs. 3 EG-V ist sie verpflichtet, mündlich oder schriftlich auf die ihr vom Parlament und deren Mitgliedern gestellten Fragen zu antworten.

2. Aktivierung der Integration durch Empfehlungen und Stellungnahmen

Die Kommission kann durch Abgabe von unverbindlichen Stellungnahmen und Empfehlungen das Gemeinschaftshandeln aktivieren, wenn sie es für notwendig erachtet. Und nicht nur, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht (zum Beispiel in den Artikeln 97, 99, 133 EG-V etc.). Initiativen wie das Weißbuch zum Binnenmarkt 1985 oder das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung 1995 hatten wesentlichen Einfluß auf die Fortführung des Integrationsprozesses.

3. Kontrolle der Einhaltung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts

Das **primäre Gemeinschaftsrecht** sind im wesentlichen die **Gemeinschaftsverträge** (EGKS-Vertrag, EG-Vertrag, EAG-Ver-

trag). Unter **sekundärem Gemeinschaftsrecht** versteht man **das von den Gemeinschaftsorganen gesetzte Recht**, also insbesondere Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Die Kommission hat für die korrekte Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die ihm unterliegenden Personen, Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane zu sorgen.

Um diese Aufgabe zu erfüllen, hat die Kommission:

- ein sehr weitgehendes Informationsrecht und kann bei Feststellung von Rechtsverstößen den Europäischen Gerichtshof anrufen,
- die Möglichkeit, die Einhaltung und Befolgung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes zu überwachen,
- unmittelbare Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Gewährung von Beihilfen und die Durchführung von Richtlinien.

Aufgrund dieser Funktion wird die Kommission auch als „**Hüterin der Verträge**“ bezeichnet.

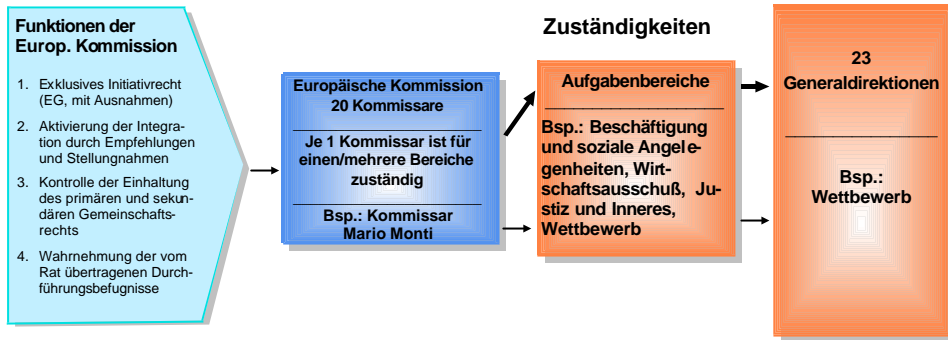
4. Wahrnehmung der vom Rat übertragenen Durchführungsbefugnisse

Gemäß Artikel 211 EG-V übt die Kommission die Befugnisse aus, die ihr der Rat bzw. das EP und der Rat zur Durchführung der erlassenen Vorschriften übertragen; hierzu werden ihr besondere Ausschüsse zur Seite gestellt, die in unterschiedlichen Varianten die vorgesehenen Beschlüsse der Kommission prüfen und gegebenenfalls ihre Handlungsfreiheit erheblich einschränken können (sogenannte Komitologie).

5. Weitere Aufgaben der Kommission

Neben den vier oben genannten Hauptaufgabenbereichen hat die Kommission weitere Exekutivaufgaben, die nicht in Artikel 211 EG-V erwähnt sind. Dazu gehört zum Beispiel die Vertretung der Europäischen Gemeinschaft nach außen (Artikel 282, 302 – 304 und 310 EG-V). Die Aufzählung in Artikel 211 EG-V ist also nicht erschöpfend. Nach Artikel 212 EG-V hat die Kommission jährlich - und zwar spätestens einen Monat vor Beginn der Sitzungsperiode des Parlaments - einen Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft zu veröffentlichen.

Siehe hierzu auch Kapitel V „Entscheidungsprozesse“ und Kapitel VII „Nationale Verwaltungen und europäisches Gemeinschaftsrecht“.



Die Europäische Kommission: Funktionen und Zuständigkeiten

4.5 Der Europäische Gerichtshof

Vertragsgrundlagen

Art. 35, 40 (4), 46 EU-V; Art. 7, 68, 95, 213, 216, 220–245, 301 EG-V.

Ziele

Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-V. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages besitzt er auch eine eingeschränkte Auslegungskompetenz im Bereich der Innen- und Justizpolitik, die im EU-Vertrag geregelt ist.

Zusammensetzung

15 Richter und acht Generalanwälte (Art. 221 und 222 EG-V), die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf jeweils sechs Jahre ernannt werden. Die Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des EuGH für drei Jahre. Alle drei Jahre erfolgt eine teilweise Neubesetzung der Richterstellen und der Stellen der Generalanwälte (Art. 223 EG-V).

Abstimmungsmodalitäten

Bei Klagen von Mitgliedstaaten oder von EU-Organen entscheidet der EuGH auf Antrag in Vollsitzung, ansonsten bildet er Kammern mit je drei, fünf oder sieben Richtern (Art. 221 EG-V). Die Beratungen sind nicht öffentlich. Ausschlaggebend für die Entscheidung des Gerichts ist die Mehrheitsmeinung der Richter. Verfahrenssprachen sind die Arbeitssprachen der EU. Arbeitssprache ist Französisch. Im Unterschied zu den anderen Organen der EU können die Klageschriften jedoch in allen innerhalb der EU gesprochen Sprachen vorgelegt werden (Irish, Letzeburgisch).

Sitz

Der EuGH hat seinen Sitz in Luxemburg.

Webseite: <http://curia.eu.int>

Der Europäische Gerichtshof hat **die Aufgabe, das Recht bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge zu wahren**. In dieser Funktion hat der Europäische Gerichtshof entscheidend zum Ausbau der EG zu einer Rechtsgemeinschaft beigetragen.

Aus der bisherigen Arbeit des EuGH wird deutlich, daß rechtlich unpräzise Vertragsformulierungen oder auch neu auftauchende Fragestellungen immer wieder Lücken im Gemeinschaftsrecht auftreten lassen, die durch seine Rechtsprechung geschlossen werden müssen. Aus der Auslegung bestehenden Rechts ergibt sich eine **Fortbildung des Gemeinschaftsrechts**, die rechtsetzend wirkt. Insbesondere durch wichtige Einzelentscheidungen können für die Rechtsgemeinschaft wichtige Grundsatzfragen geklärt werden.

Zu diesen Urteilen zählen vor allem (siehe auch Kapitel 3):

- Van Gend en Loos: Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts („effet direct“) (EuGH-Urteil vom 5. Februar 1962, Rs. 26/62),
- Costa/ENEL: Vorrang des Gemeinschaftsrechts (EuGH-Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64),
- Frankovich: unmittelbare Geltung von Richtlinien und Haftungsanspruch der Bürger gegen den Staat bei Nichtumsetzung einer Richtlinie (EuGH-Urteil vom 19. November 1991, Rs. C-6 und 9/90).

Auch in der Überprüfung von Rechtsakten und der Rechtsfortbildung durch Auslegung des Gemeinschaftsrechts wird die politische Rolle des Europäischen Gerichtshofs zugunsten der Gemeinschaft und des Integrationsprozesses deutlich erkennbar.

Der Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht

Zu den Errungenschaften, die der EuGH vorzuweisen hat, zählt die Schaffung eines aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht abgeleiteten **Grundrecht katalogs**. Das Bemerkenswerte daran ist, daß der EG-Vertrag eigentlich nur wenige ausdrückliche gemeinschaftsspezifische Grundrechte (Diskriminierungsverbot, Gebot der Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Berufsleben) vorsieht. Seit Ende der sechziger Jahre hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung eine ganze Reihe von Grundrechten aus dem System des Gemeinschaftsrechts abgeleitet.

Der Fall Stauder

Am Anfang des vom EuGH entwickelten Grundrechtsschutzes steht ein bemerkenswertes Urteil aus dem Jahr 1969 (Rs. 29/69, Erich Stauder gegen Stadt Ulm, Sozialamt; Urteil vom 12. November 1969). Es ging dabei um die Frage, ob Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anzusehen sind:

Das Urteil des EuGH steht im Zusammenhang mit den Überschüssen auf dem Agrarmarkt. Um diese abzubauen, hat die Gemeinschaft ausgefallene Vorkehrungen getroffen. Darunter befindet sich eine Aktion zum verbilligten Absatz von Butter an

Abnehmer, die sonst dieses Nahrungsmittel möglicherweise nicht kaufen können. Durch die Entscheidung 69/71 wurden die Mitgliedstaaten ermächtigt, zur Förderung des Absatzes Sozialhilfeempfängern Butter zu herabgesetzten Preisen zur Verfügung zu stellen. Bei einer solchen Aktion muß gewährleistet sein, daß die verbilligte Butter in die richtigen Hände gelangt. Zu diesem Zweck mußte die Verwaltung Berechtigungsscheine ausstellen. Auf der Grundlage der genannten Entscheidung erließ die Bundesrepublik Deutschland eine Verwaltungsvorschrift, die unter anderem besagte, daß auf dem Berechtigungsschein der Name des Empfängers stehen müsse.

In der süddeutschen Stadt Ulm lebte ein (zum Kauf der verbilligten Butter berechtigter) Rentner, der sich dagegen wehrte, durch den Berechtigungsschein gegenüber dem (oder den) Verkäufer(n) seinen Namen und seine Anschrift offenbaren zu müssen. Er wandte sich daher an das zuständige Gericht und begründete seine Klage damit, daß sein Persönlichkeitsrecht verletzt sei.

Ein derartiges Recht ist aus dem deutschen Grundgesetz (der Verfassung) herauszulesen, steht aber nicht in den europäischen Gemeinschaftsverträgen. Das deutsche Gericht unterbreitete dem Europäischen Gerichtshof das Problem. Der EuGH äußerte bei dieser Gelegenheit zum ersten Mal, daß Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen (des Gemeinschaftsrechts) zählten, die aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten herzuleiten seien. Die Beispiele anderer Mitgliedstaaten (zum Beispiel Frankreich und Italien) zeigten, daß man die Kontrolle auch mit schonenderen Mitteln ausüben könnte, nämlich mit der Angabe von Nummern auf dem Berechtigungsschein, die später von der Verwaltung überprüft würden. Mit Rücksicht auf das Persönlichkeitsrecht sei dann eine Namensangabe nicht erforderlich und folglich auch nicht gestattet.

Anzumerken ist noch, daß der Mann, der das Verfahren in Gang gebracht hat, weil er seinen Namen im genannten Zusammenhang nicht preisgeben wollte, ein Opfer der Gewohnheit des Gerichtshofs wurde, Streitsachen nach Kläger und Beklagtem zu bezeichnen. Stauder gegen die Stadt Ulm wurde die Leitentscheidung schlechthin für die Begründung des Grundrechtsschutzes innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Der Fall Prais

Der Ausbau des Grundrechtsschutzes durch den EuGH ging so weit, daß er auch Grundrechte einbezog, an die man bei der Gründung einer (Europäischen) Wirtschaftsgemeinschaft gar nicht dachte. So hat etwa die Religionsfreiheit bereits Eingang in eine Entscheidung des EuGH gefunden (Rs. 130/75 Vivien Prais gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften; Urteil vom 27. Oktober 1976).

Nach einem Aufnahmewettbewerb für die Beamtenlaufbahn bei der Gemeinschaft berief sich eine Kandidatin, die nicht bestanden hatte, darauf, daß sie aufgrund ihres mosaischen Glaubens an einem Samstag keine Klausuren schreiben dürfe.

In den Leitsätzen des EuGH-Urteil heißt es dazu:
„Teilt ein Bewerber der Anstellungsbehörde mit, daß ihn religiöse Gründe daran hindern, sich an bestimmten Tagen zu den Prüfungen einzufinden, so muß die Behörde dem Rechnung tragen und sich bei der Terminbestimmung für die Prüfungen bemühen, diese Daten zu vermeiden.“

Trotz dieses Urteils hatte Frau Prais mit ihrem Vorbringen keinen Erfolg, weil sie es versäumt hatte, vor der Prüfung auf diesen Umstand aufmerksam zu machen.

Quelle: Zuleeg, Manfred: Stärken und Schwächen der Position des Europäischen Gerichtshofs, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Europäische Gespräche, Heft 5, Bonn 1991, S. 37-56. Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2. Auflage 1994), S. 342-399.

Die Kontrollfunktion und die Verbindlichkeit seiner Rechtsprechung haben den Europäischen Gerichtshof zu einem entscheidenden Baustein der europäischen Integration werden lassen.

Der EuGH schafft für die EU-Mitgliedstaaten einen Raum der Rechtssicherheit und gewährleistet damit, daß einmal von den Organen der EG/EU getroffene Entscheidungen auch tatsächlich – mitunter gegen den Willen oder die Absicht der Mitgliedstaaten - eingehalten werden. Der EuGH erleichtert damit zugleich die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, indem er deren Sorge vor einseitiger Benachteiligung, zum Beispiel durch eine unkorrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts, deutlich mindert.

So bewirkt die Kontrollfunktion des Europäischen Gerichtshofs auch, daß die konkrete Umsetzung und korrekte Anwendung von EG-Recht ein deutlich höheres Maß erreicht als beispielsweise bei anderen internationalen Organisationen.

4.5.1 Zusammensetzung, Organisation und Funktionsweise

Schon in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde ein Gerichtshof vom 18. April 1951 neben der Hohen Behörde, der Gemeinsamen Versammlung und dem Besonderen Ministerrat gegründet. Mit den Römischen Verträgen vom 25. März 1957 wurde der EuGH als ein Hauptorgan gemeinsam für EWG und Euratom gebildet. Die Tätigkeit des EuGH umfaßt die vergemeinschafteten Bereiche der 1. Säule (EG). In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie bei Aktivitäten des Europäischen Rats wurden dem EuGH im Amsterdamer Vertrag weitere Rechtsprechungskompetenzen und Handlungsfelder übertragen (Art. 46 EU-V); so im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse. Insbesondere auf dem Weg der „Vorabentscheidung“ soll der EuGH in diesem Bereich über die Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse entscheiden (Art. 35 EU-V). Unter bestimmten Bedingungen kann der EuGH zukünftig auch im Asyl- und Einwanderungsrecht (vgl. Art. 234 EG-V) Entscheidungen treffen.

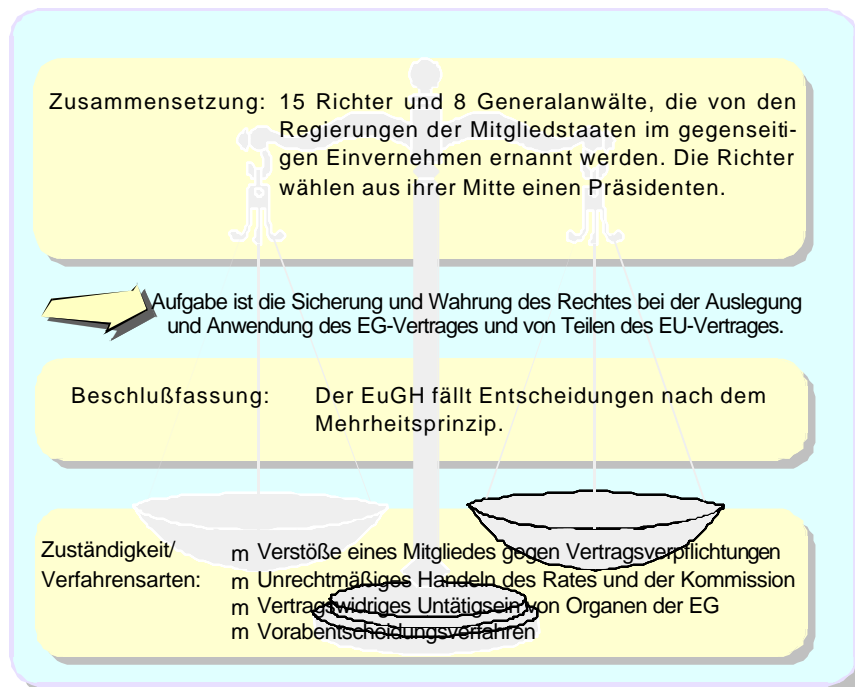
Der Gerichtshof setzt sich aus 15 Richtern zusammen. Im Unterschied zur Besetzung der Kommission sieht Artikel 221 EG-V nicht vor, daß aus jedem Mitgliedstaat mindestens ein Richter entsandt werden muß. Dadurch wird in einem besonderen Maße die Unabhängigkeit der Richter von nationalstaatlichen Interessen verdeutlicht. Da aber die Anzahl der Richterstellen in einem deutlichen Zusammenhang mit der Zahl der Mitgliedstaaten steht, ist die Praxis der Besetzung der Stellen so, daß jeder Mitgliedstaat einen Richter seiner Staatsangehörigkeit benennt.

Der Gerichtshof wird von acht Generalanwälten unterstützt. Die Generalanwälte haben in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlußanträge zu den dem Gerichtshof unterbreiteten Rechtssachen öffentlich zu stellen, um den Gerichtshof bei der Erfüllung seiner Aufgabe zu unterstützen.

Die Amtsdauer der Richter und Generalanwälte beträgt sechs Jahre. Alle drei Jahre findet eine teilweise Neubesetzung der Richterstellen statt. Sie betrifft abwechselnd je acht oder sieben

Richter beziehungsweise jedes Mal vier Generalanwälte. Die Wiederernennung ausscheidender Richter und Generalanwälte ist zulässig. Die Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des Gerichtshofes für die Dauer von drei Jahren. Auch dessen Wiederwahl ist zulässig.

Der Gerichtshof fällt Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip. Er folgt dabei seinem eigenen Verständnis von Recht und Gerechtigkeit. Er ist, mehr noch als die Kommission, ein echtes überstaatliches Organ und frei von den Interessen der Mitgliedstaaten.



Der Europäische Gerichtshof

4.5.2 Zuständigkeiten und Verfahrensarten

Bei Klagen durch einen Mitgliedstaat oder eines EU-Organs werden in der ersten Phase die Klageschrift oder in Vorabentscheidungsverfahren der Vorlagenbeschluß des nationalen Gerichts eingereicht. Danach erstellt der Berichterstatter (Richter) den „Vorbericht“, der Vorschläge zur Verweisung in andere Kammern oder zu anderen Maßnahmen enthält.

Im mündlichen Verfahren, der zweiten Phase, können sowohl die Richter als auch die Generalanwälte die Prozeßbeteiligten, die durch Bevollmächtigte, Beistände oder Anwälte vertreten werden, befragen. Um den Entscheidungsprozeß nicht gänzlich von den politischen Akteuren abzukoppeln, sieht Art. 20 der Satzung des EuGH vor, eine Abschrift des Vorlagebeschlusses an die Kommission, die Mitgliedstaaten und bei Betroffenheit an den Rat weiterzugeben. Diese können dann ebenfalls eine Erklärung abgeben und somit ihrerseits den Ausgang des Verfahrens beeinflussen, einzelne Mitgliedstaaten können dem Verfahren beitreten.

Die abschließenden Schlußanträge werden von den Generalanwälten vorbereitet und an die Richter weitergeleitet – sie sind für die Richter jedoch nicht verbindlich. Die Generalanwälte nehmen an den Beratungen und der Entscheidungsfindung des EuGH ansonsten nicht teil.

Die endgültige Entscheidung des Gerichts kommt auf der Grundlage eines Vorentwurfs des Berichterstatters durch eine Mehrheitsentscheidung zustande und wird zusammen mit dem Schlußantrag in allen Amtssprachen in der amtlichen „Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des Gerichts erster Instanz der EG“ veröffentlicht - nicht jedoch, wie in Deutschland bei Urteilen des Bundesverfassungsgerichts üblich, die abweichenden Richtermeinungen.

Die gefällten Urteile binden die Verfahrensbeteiligten. Urteile, die Zahlungsverpflichtungen enthalten, sind auch vollstreckungsfähig. War die Durchsetzung der Urteile bis Maastricht an die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten gebunden, so kann der EuGH seit dem Maastrichter Vertrag bei Nicht-Nachkommen Zwangsgelder verhängen (Art. 228 EG-V). Die Sanktionsmittel des EuGH bleiben jedoch sehr begrenzt - ist er doch weiterhin auf die grundsätzliche Akzeptanz durch die Mitgliedstaaten und deren (Verfassungs-)gerichte angewiesen. Die Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten gilt aber insgesamt als hoch.

Verstöße eines Mitgliedstaates gegen Vertragsverpflichtungen: Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 (Aufsichtsklage der Kommission wegen Vertragsverletzungen) und Art. 227 EG-V.

Die Kommission kann den Gerichtshof anrufen, wenn sie der Auffassung ist, daß ein Mitgliedstaat eine Vertragsverletzung durch die Nichtanwendung oder fehlerhafte Anwendung einer in Kraft befindlichen EG-Maßnahme begangen hat. Vor Erhebung der Klage hat die Kommission in einem Mahnschreiben dem betroffenen Mitgliedstaat rechtliches Gehör zu gewähren. Danach hat sie eine begründete Stellungnahme abzugeben, in der der

betroffene Mitgliedstaat aufgefordert wird, die Vertragsverletzung innerhalb einer bestimmten Frist abzustellen. Nach Artikel 227 EG-V kann auch ein Mitgliedstaat den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, daß ein anderer Mitgliedstaat gegen Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat.

Unrechtmäßiges Handeln des Rates und der Kommission: Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG-V

Jeder Mitgliedstaat, der Rat und die Kommission sind klageberechtigt, wenn der Rat oder die Kommission gegen Zuständigkeitsbestimmungen verstoßen, wesentliche Formvorschriften in der Anwendung des EG-Vertrages verletzen, gegen den EG-Vertrag oder gegen eine bei der Durchführung des EG-Vertrages anzuwendende Norm verstoßen oder das ihnen eingeräumte Ermessen in der Ausführung einer EG-Maßnahme mißbrauchen. Darüber hinaus **kann jede natürliche oder juristische Person wegen der genannten Rechtsverstöße Klage erheben, wenn sie durch eine Entscheidung oder Rechtsverordnung des Rates oder der Kommission unmittelbar und individuell betroffen ist.**

Diese Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG-V hat erhebliche Bedeutung. Zum einen ermöglicht sie insbesondere den Unternehmen und den Bürgern, den Handlungsspielraum, den die Kommission vor allem im Bereich der Landwirtschaft und des Wettbewerbsrechts hat, überwachen zu lassen. Zum anderen können mit dieser Klage Rechtsakte der Kommission und des Rates, denen grundsätzlich die Vermutung der Rechtmäßigkeit zukommt, aufgehoben werden.

Das Europäische Parlament (seit dem Vertrag über die Europäische Union) sowie der Rechnungshof und die Europäische Zentralbank (seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages) sind ebenfalls nach Artikel 230 klageberechtigt, sofern die Klagen auf die Wahrung ihrer Rechte abzielen. Diese Voraussetzung ist zum Beispiel dann gegeben, wenn der Erlaß eines Rechtsaktes auf eine Norm gestützt wird, die lediglich das Anhörungsverfahren vorsieht, während als Rechtsgrundlage auch eine Norm hätte in Frage kommen können, die das Verfahren der Kooperation oder der Mitentscheidung vorschreibt. Ebenfalls erst seit dem Vertrag über die Europäische Union stellt Artikel 230 klar, daß auch die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom Gerichtshof überprüft werden können. Dies bezieht sich insbesondere auf das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251, nach dem der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam Beschlüsse fassen.

Vertragswidrige Untätigkeit von Organen der EG: Untätigkeitsklage nach Art. 232 EG-V.

Eine Untätigkeitsklage können jeder Mitgliedstaat und die anderen Organe der Gemeinschaft erheben, wenn Europäisches Parlament, Rat oder Kommission es vertragswidrig unterlassen, einen Beschluß zu fassen. Vor Klageerhebung muß das betreffende Organ aufgefordert worden sein, tätig zu werden. Die Untätigkeitsklage steht auch jeder natürlichen oder juristischen Person zu, wenn ein Organ der Gemeinschaft es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder Stellungnahme an sie zu richten. Insbesondere das Europäische Parlament hat diese Verfahrensart mehrfach gegen die Kommission genutzt, um seinen Initiativentschließungen zur Einleitung eines Rechtsetzungsverfahrens Nachdruck zu verleihen. Umstritten ist, ab welchem Zeitpunkt der Kommission eine vertragswidrige Untätigkeit vorgeworfen werden kann. Konsens besteht aber zumindest in der Einschätzung, daß das klagende Organ mindestens zum wiederholten Male die Einleitung eines Rechtsetzungsverfahrens verlangt haben muß und das beklagte Organ hierauf nicht reagiert hat.

Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234

Dieses Instrument dient zur Gewährleistung der Einheitlichkeit des europäischen Rechts. Nach Artikel 234, Abs. 2 EG-V haben die nationalen Gerichte ein Vorlagerecht an den Europäischen Gerichtshof, wenn eine Rechtsfrage die Auslegung der Gemeinschaftsverträge oder die Rechtmäßigkeit des Handelns der Organe betrifft, für die die Entscheidung in schwebenden Verfahren entscheidungserheblich ist. Vorlagepflicht besteht nach Artikel 234 dann, wenn die zu treffende Entscheidung des nationalen Gerichts nicht mehr mit innerstaatlich verfügbaren Rechtsmitteln angefochten werden kann. Kommen die nationalen Gerichte der Vorlagepflicht nicht nach, verstoßen sie - zumindest nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts - gegen das Gebot des gesetzlichen Richters im Sinne des Artikel 101, Abs. 1 Grundgesetz.

Daneben gibt es ein Reihe **weiterer Verfahrensarten:**

- Amtshaftungsverfahren: Art. 235 in Verbindung mit Art. 288 Abs. 2 EG-V,
- Dienst- und Disziplinarstreitsachen der EG-Bediensteten: Art. 236 EG-V und Art. 91 EG-Beamtenstatut,
- Streitsachen betreffend die Europäische Investitionsbank und die nationalen Zentralbanken: Art. 237 EG-V,

- Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel: Art. 238 EG-V,
- Schiedsgerichtliches Verfahren: Art. 239 EG-V,
- Normenkontrollverfahren wegen Verordnungen: Art. 241 EG-V,
- Einstweilige Anordnungen: Art. 243 EG-V,
- Aussetzung der Zwangsvollstreckung: Art. 256 Abs. 4 EG-V,
- Gutachten, Vorschläge und Stellungnahmen: zum Beispiel zu internationalen Abkommen und Assoziierungsverträgen (Art. 300 EG-V),
- Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen des Gerichts Erster Instanz: Art. 3 Ratsbeschuß vom 24.10.1988 in Verbindung mit Art. 49 Satzung des Gerichtshofs.

4.5.3 Das Gericht Erster Instanz

Der Ministerrat beschloß am 24.10.1988, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg ein Gericht Erster Instanz beizuordnen. Durch dieses Rechtsprechungsorgan wurde die Stellung des Europäischen Gerichtshofes als Einheits- und Monopolgericht beendet und der Einstieg in die vertikale Gliederung der Gerichtsbarkeit auf europäischer Ebene vollzogen. Die Einrichtung des Gerichts Erster Instanz sollte vor allem der Entlastung des Europäischen Gerichtshofes dienen. Das Gericht Erster Instanz hat wie der Europäische Gerichtshof seinen Sitz in Luxemburg. Es ist in erster Instanz zuständig für alle Klagen natürlicher und juristischer Personen, die sich gegen Rechtshandlungen der europäischen Organe richten. Hiermit soll der Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofes gerade durch die Beamten der EG und die Bürger besser begegnet und somit die Arbeitslast zwischen Europäischem Gerichtshof und Gericht Erster Instanz gleichmäßiger verteilt werden (Art. 225 EG-V).

4.5.4 Wirkung der Urteile

Die Urteile des Europäischen Gerichtshofes binden zunächst die Verfahrensbeteiligten. Sie werden in der amtlichen Sammlung des Gerichts veröffentlicht. Der Grundtenor wird außerdem im Amtsblatt der EG abgedruckt. Sofern einzelne Rechtsakte der EG oder EU durch den Gerichtshof für nichtig oder ungültig erklärt werden, wirkt diese Entscheidung für und gegen jedermann. Vollstreckungsfähig sind indessen nur Urteile, die Zahlungsverpflichtungen auferlegen und die seitens der Mitgliedstaaten vollstreckt werden können. Seit 1993 kann der Europäische Gerichtshof Zwangsgelder verhängen, wenn einzelne Mitgliedstaaten ihren

Pflichten aus einem Urteil des Gerichtshofes nicht nachkommen (Artikel 228 EG-V).

Die Ausweitung der vertraglichen Kompetenzgrundlagen durch den Amsterdamer Vertrag und nicht zuletzt auch die eigene Rechtsprechung haben die Entscheidungsbefugnisse des Europäischen Gerichtshofs erheblich ausgedehnt. Aufgrund dieser Tendenz steigt seine Bedeutung im institutionellen und politischen Gefüge der Europäischen Union. Da im EG-System keine strikte Trennung in verschiedene Gerichtszweige vorgesehen ist, nimmt der EuGH als einheitlicher Gerichtshof der EG vielfältige Rollen wahr: Er ist gleichzeitig ‚**Verfassungsgericht**‘, in dem er auf Vertragsverletzungen bei der Einhaltung der Gemeinschaftsverträge prüft; ‚**Verwaltungsgericht**‘, bei Klagen natürlicher und juristischer Personen über die Anfechtung oder Unterlassung von Rechtsakten der EG; ‚**Zivilgericht**‘, insbesondere bei der Behandlung von Haftungsfragen (Amtshaftung) und Prüfung von Schadensersatzforderungen gegen die EG; ‚**Schiedsgericht**‘, bei Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten; und nicht zuletzt eine ‚**Gutachterinstanz**‘, die durch die Organe der EU oder Mitgliedstaaten mit der Begutachtung von vertraglichen Vereinbarungen mit dritten Staaten oder internationalen Organisationen beauftragt werden kann.

4.5.5 Neue Zuständigkeiten im Vertrag von Nizza

In Vertrag von Nizza wurde ohne politische Kontroversen das Gerichtssystem um den EuGH reformiert (Art. 220–225a, 229a, 245 EGV sowie Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs als Anlage V der Erklärung). Diesen Ergänzungen und Anpassungen wird eine effizienzsteigernde Wirkung des Rechtssystems zugesprochen. Außerdem kann nach dem Nizzaer Vertrag das maßgebliche Protokoll über die Satzung des EuGH ohne nationale Ratifizierung einstimmig durch den Rat geändert werden.

4.6 Der Rechnungshof

Vertragsgrundlagen

Art. 7, 246-248, 276 EG-V.

Aufgaben

- Prüfung der Rechnungsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit aller Zahlungsvorgänge der EU und ihrer Organe,
- Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der EU.

Instrumente

Nach Abschluß eines jeden Haushaltsjahres erstattet der EuRH einen Jahresbericht, den das EP prüft, bevor es der Europäischen Kommission Entlastung erteilt. Ferner kann der Europäische Rechnungshof von Fall zu Fall Sonderberichte vorlegen.

Zusammensetzung

15 Mitglieder, entsprechend der Zahl der EU-Mitgliedstaaten, die vom Rat nach Anhörung des EP einstimmig auf sechs Jahre ernannt werden. Der Präsident wird für drei Jahre gewählt.

Abstimmungsmodalitäten

Der EuRH ist ein Kollegialorgan und beschließt in der Regel mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Den einzelnen Mitgliedern sind spezielle Prüfungsbereiche zugewiesen.

Sitz

Sitz des EuRH ist Luxemburg.

Website: <http://www.eca.eu.int>

Der Rücktritt der Kommission und die Aufdeckung von Korruption und Mißwirtschaft in der Europäischen Union im Jahr 1999 hat deutlich gemacht, wie wichtig eine unabhängige Kontrolle der Gemeinschaftsorgane ist. Der Europäische Rechnungshof, eines der Hauptorgane der Gemeinschaft, zeigt den supranationalen und rechtsstaatlichen Charakter der EU und hebt die Union damit von internationalen Organisationen deutlich ab. Der Rechnungshof ist jedoch kein rechtsprechendes Organ, folglich haben seine

Prüfungsfeststellungen keine richterliche Qualität. Seinen Berichten und Stellungnahmen wird von den EG-Organen und den Mitgliedstaaten trotzdem eine große Bedeutung beigemessen.

Die Rolle des Europäischen Parlaments als Teil der Haushaltsbehörde der EG erfordert die Unterstützung durch den Rechnungshof. Zwar gibt es im Haushaltskontrollausschuß des EP eine interne Rechnungskontrolle, doch macht die eigenständige Finanzordnung zusätzlich eine externe Kontrolle notwendig. Der Rechnungshof wurde auf Betreiben des Europäischen Parlaments durch den Änderungsvertrag vom 22.07.1975 in seiner jetzigen Funktion als Weiterentwicklung bestehender Einrichtungen (in der EGKS) geschaffen. Er nahm seine Tätigkeit im Oktober 1977 auf.

Entsprechend der Zahl der Mitgliedstaaten besteht der Rechnungshof aus 15 Mitgliedern, die nach Anhörung des Europäischen Parlaments vom Rat einstimmig auf sechs Jahre ernannt werden. Der Rechnungshof verfügt über einen Verwaltungsunterbau mit über 300 Bediensteten.

Die Hauptaufgabe des Rechnungshofes besteht darin, die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltseinnahmen und -ausgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Europäischen Gemeinschaft zu überprüfen.

Die Europäische Kommission führt den EG-Haushalt in eigener Verantwortung. Dem Europäischen Parlament kommt in diesem Rahmen die Aufgabe zu, der Kommission die Entlastung für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung zu erteilen (Art. 276 EG-V). Hierbei ist das EP weitgehend auf die Berichte des Rechnungshofs angewiesen.

Nach Abschluß jedes Haushaltsjahres, d.h. im November, legt dazu der EuRH den diesbezüglichen Jahresbericht über „Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben“ der EU vor (Art. 248 (2) EG-V). In verschiedenen Abschnitten des Berichts wird jedes Organ einzeln besprochen. Die Kontrolltätigkeit des EuRH erstreckt sich sowohl auf den gesamten Haushalt der EG, die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EU, EURATOM und EGKS als auch auf die von den EU-Organen geschaffenen nachgeordneten Institutionen und Agenturen. Konkret unterliegen seiner Kontrolle alle Organe, die an der Verwaltung von Gemeinschaftsmitteln beteiligten nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungsbehörden und alle Empfänger von Gemeinschaftsmitteln, sei es in den Mitgliedstaaten oder im Rahmen der Entwicklungshilfe auch in Drittländern. In dieser Kompetenzzuweisung steht dem Rechnungshof eine weltweite Prüfungstätigkeit zu; sie beschränkt sich dementsprechend nicht auf den geogra-

phischen Raum der Europäischen Union (z. B. Prüfung des EU-Engagements in Mostar).

Neben der grundsätzlichen nachträglichen Kontrolle der Haushaltsführung kann der EuRH auch vor Rechnungsabschluß mit der Prüfung beginnen („begleitende Kontrolle“). Als weitere Instrumentarien obliegen dem EuRH die Erstellung von Sonderberichten zu speziellen Fragen und auf Antrag eines Organs die Abgabe einer gutachterlichen Stellungnahme (Art. 248 (4) EG-V). Seine Haupttätigkeit liegt neben der formalen Rechnungsprüfung auch in der Prüfung, ob das Ausgabensystem der EG den Zielen gerecht geworden ist und wo Mängel in der Ausführung bestehen.

Grundsätzlich ist dem EuRH in Artikel 230 EG-V ein Klagerecht vor dem EuGH eingeräumt worden. Die Basis der Rechnungsprüfung sind die „Rechnungsunterlagen“ (Art. 248 (3) EG-V), wobei alle Organe und Einrichtungen der Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Rechnungshof bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.

Der Jahresbericht wird den Organen vorgelegt und mit deren Stellungnahmen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Im Jahresbericht vom November 1998 wurde nochmals durch den Rechnungshof für das Haushaltsjahr 1997 festgestellt, daß etwa 5% des EG-Haushaltes, d.h. etwa 4 Mrd. Euro, durch Unregelmäßigkeiten verloren gingen; dies entspricht etwa auch der Vorjahresquote. Insbesondere mangelnde Kontrolle, schlechtes Management und auch Betrügereien seien dafür verantwortlich. Alle Bereiche des gemeinschaftlichen Handelns sind von diesen Fehlentwicklungen betroffen. So richten sich die Vorwürfe gegen das Hilfsprogramm ECHO, gegen das PHARE-Programm, in dem für osteuropäische Atomkraftwerke etwa ein Drittel der Mittel ohne sichtbaren Erfolg ausgegeben wurde, sowie gegen die Förderpraxis der Kommission für Fischkutter.

Neben dem Jahresbericht verabschiedete der EuRH 1998 25 Sonderberichte. In den Sonderberichten untersuchte er in den unterschiedlichsten Bereichen u.a. das Gemeinschaftshandeln zum Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien, kontrollierte das Entwicklungshilfeprogramm der EG für Südafrika und befaßte sich mit der Betrugsbekämpfungseinheit der Kommission UCLAF.

Mit zunehmender Tätigkeit und vergrößertem Finanzumfang der EG/EU gewinnt der Rechnungshof immer mehr an Bedeutung für das effektive Funktionieren der EU. Insbesondere der Rücktritt der Kommission im März 1999 verdeutlichte das Potential des Europäischen Rechnungshofs in der Bekämpfung von Mißmanage-

ment auf europäischer Ebene. Zusätzlich entwickeln sich weitere interne Kontrollmechanismen, die Korruption in der Kommission verhindern sollen. Hierzu gehört das aus UCLAF hervorgegangene Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).

4.7 Die Europäische Zentralbank (EZB)

Vertragsgrundlage

Art. 8, 105 - 124 EG-V; Protokoll zum Vertrag zur Gründung der EG über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbanken (EZB).

Zusammensetzung

Die Europäische Zentralbank (EZB) bildet zusammen mit den Nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Die Beschlußorgane der EZB sind das EZB-Direktorium, der EZB-Rat und der erweiterte EZB-Rat.

Funktion

Das ESZB ist verantwortlich für die gemeinsame Geldpolitik der Euro-Mitgliedstaaten, sowie u.a. für die Durchführung von Devisengeschäfte und für die Haltung und Verwaltung der Währungsreserven. Ziel ist die Gewährleistung der Preisstabilität und die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist.

Instrumente

Verordnungen, Entscheidungen, Leitlinien und Maßnahmen, Stellungnahmen.

Sitz

Sitz der EZB ist Frankfurt am Main.

Mit dem Beschluß zum Übergang in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) durch die Staats- und Regierungschefs der Union wurde am 1. Juni 1998 offiziell die Europäische Zentralbank (EZB) errichtet. Sie löste damit das Europäische Währungsinstitut ab, welches in der zweiten Stufe der WWU die Einführung der gemeinsamen Währung vorbereitete.

Die EZB bildet gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken der fünfzehn Mitgliedstaaten der EU das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Das ESZB ist verantwortlich für die gemeinsame Geldpolitik der Euro-Mitgliedstaaten, für die Durchführung von Devisengeschäfte, für die Haltung und Verwaltung der

Währungsreserven und für die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme. Das ESZB trägt zur Durchführung von Maßnahmen zur Aufsicht der Kreditinstitute und zur Stabilität des Finanzsystems bei und hat das ausschließliche Recht zur Genehmigung der Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Gemeinschaft. Darüber hinaus hat die EZB das Recht, bei allen Vorschlägen für Rechtsakte der Gemeinschaft und zu allen Gesetzesvorschlägen nationaler Behörden in ihrem Zuständigkeitsbereich gehört zu werden, die für ihre Arbeit notwendigen Statistiken einzuholen, im Bereich der internationalen Zusammenarbeit vertreten zu sein und sich an internationalen Währungseinrichtungen zu beteiligen (Art. 23, 6 (2) Satzung).

Das ESZB wird geleitet von den Beschlußorganen der EZB. Dem EZB-Direktorium gehören der Präsident, der Vize-Präsident und vier weitere Mitglieder an. Das „EZB-Direktorium“ ist verantwortlich für die Ausführung der Geldpolitik gemäß den Leitlinien und Entscheidungen des EZB-Rates. Die Mitglieder des Direktoriums werden für 8 Jahre von den Staats- und Regierungschefs nach Anhörung des EZB-Rats und des Europäischen Parlaments ernannt. Dem „EZB-Rat“ gehören das EZB-Direktorium, die Präsidenten der nationalen Zentralbanken derjenigen Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, sowie ohne Stimmrecht der Präsident des Wirtschafts- und Finanzrates der EU und ein Mitglied der Kommission an. Der EZB-Rat ist das oberste Beschlußorgan im ESZB. Er erläßt die maßgeblichen Leitlinien, Entscheidungen und Verordnungen und ergreift die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der im Vertrag an das ESZB übertragenen Aufgaben. Dem „Erweiterten EZB-Rat“ gehören abweichend zum EZB-Rat alle Präsidenten der nationalen Zentralbanken an, die Mitglieder des Direktoriums, jedoch bis auf den Präsidenten und den Vizepräsidenten nicht stimmberechtigt sind. Der Erweiterte Rat ist vor allem mit den Aufgaben beschäftigt, die sich aus der Tatsache ergeben, daß nicht alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auch Euro-Teilnehmerstaaten sind.

Das Direktorium kann immer, der EZB-Rat kann im allgemeinen mit einfacher Mehrheit beschließen (bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten). Wenn der Status der nationalen Zentralbanken als Anteilseigner am Kapital der EZB betroffen ist, stimmt der EZB-Rat mit qualifizierter Mehrheit ab, wobei die Stimmen nach gezeichnetem Kapital der EZB gewichtet werden. Das Direktorium hat in diesem Fall keine Stimme (Art. 10 (2 und 3) Satzung).

Die EZB ist in ihrer Unabhängigkeit durch die Bestimmungen im EG-Vertrag und in der Satzung der EZB besonders geschützt. So dürfen weder die EZB noch die Mitglieder der Beschlußorgane der EZB Weisungen erhalten. Die EZB hat Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof, einen eigenen Haushalt und wird auch nur

hinsichtlich der effizienten Mittelverwendung vom Europäischen Rechnungshof überprüft (Art 27 und 35 Satzung).

In der Europäischen Zentralbank arbeiten ca. 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4.8 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)

Vertragsgrundlage

Art. 7 Abs. 2 EG-V; Art. 257-262 EG-V.

Zusammensetzung

222 Mitglieder aus den 15 EU-Mitgliedstaaten: je 24 aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, 21 aus Spanien, je 12 aus Belgien, Griechenland, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Schweden, je 9 aus Dänemark, Finnland und Irland, 6 aus Luxemburg (Art 258 EG-V). Der Ausschuß wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium (24 Mitglieder) für zwei Jahre.

Funktion

Institutionalisierte Vertretung der Interessen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der EU-Mitgliedstaaten; beratende Funktion.

Instrumente

Stellungnahmen an Rat und Kommission; kann vom Europäischen Parlament gehört werden und aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben.

Sitz

Sitz des WSA ist Brüssel.

Der 1958 gegründete Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) der EG hat die Aufgabe, die Positionen der organisierten Interessen bei der Vorbereitung von verbindlichen Entscheidungen auf europäischer Ebene einzubringen. Heute definiert sich der WSA nicht mehr primär als Sprachrohr der Wirtschafts- und Sozialpartner, sondern als „Vertretungsorgan und Gesprächsforum par excellence der organisierten Bürgergesellschaft in der Europäischen Union“.

Die Funktion des WSA besteht darin, in den vertraglich vorgesehenen Fällen an Kommission und Rat Stellungnahmen zu Rechtsetzungsvorhaben abzugeben. In diesen Fällen bildet die Anhörung ein notwendiges Erfordernis zur Rechtmäßigkeit eines Rechtsaktes, ist jedoch nicht bindend. Darüber hinaus können Kommission oder Rat zusätzliche Anhörungen des Wirtschafts-

und Sozialausschusses über das vertraglich gebotene Maß hinaus beschließen. Auch das Europäische Parlament kann den WSA anhören. Im übrigen ist der Wirtschafts- und Sozialausschuß befugt, aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben, die jedoch keine Rechtswirksamkeit entfalten. Derzeit ist der WSA vertragsrechtlich gesehen kein Organ der Gemeinschaft (Art. 7 EG-V), sondern wird als Neben- oder Hilfsorgan bezeichnet. So besitzt er beispielsweise kein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß umfaßt 222 Mitglieder. Die Zusammensetzung soll eine angemessene Vertretung der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens gewährleisten. In der Praxis werden die Sitze zu je einem Drittel auf Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Verschiedene Interessen (u.a. Verbraucherverbände, Handelskammern, Bauernverbände) verteilt. Die Mitglieder werden durch den Rat im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten ernannt.

Für eine Union mit 27 Mitgliedern sieht der Vertrag von Nizza 344 Mitglieder für den WSA vor (je 24 aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, 21 aus Spanien und Polen, 15 aus Rumänien, je 12 aus Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Griechenland, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Ungarn und Schweden, je 9 aus Dänemark, Finnland, Litauen, Slowakei und Irland, je 7 aus Lettland, Slowenien und Estland, je 6 aus Luxemburg und Zypern, 5 aus Malta).

Der Ausschuß wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten für die Dauer von zwei Jahren. Er entscheidet autonom über seine Organisation und sein Verfahren, nachdem seit der Vertragsänderung von 1993 die Genehmigungspflicht der Geschäftsordnung durch den Rat entfallen ist. Der Ausschuß beschließt im Plenum. Der WSA hat eine Reihe von Fachgruppen, die die Stellungnahmen des WSA in ihren Politikbereichen vorbereiten. Pro Jahr hat der WSA in den letzten 4 Jahren mit steigender Tendenz durchschnittlich 175 Stellungnahmen verabschiedet, davon ca. 17% auf eigene Initiative.

Die Beteiligungsrechte des WSA sind in den Politikfeldern der EG im Rahmen der Vertragsrevisionen durch die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam schrittweise ausgeweitet worden. Heute hat der WSA Anhörungsrecht in vielen EG-Politikfeldern, so z.B. bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Niederlassungsfreiheit und weite Teile der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Industrie-, Forschungs-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik.

Der Ausschuß verfügt über ein eigenständiges Sekretariat mit ca. 140 Bediensteten und weiteren 520 im gemeinsamen Unterbau

mit dem Ausschuß der Regionen. Sitz des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist Brüssel.

4.9 Der Ausschuß der Regionen (AdR)

Vertragsgrundlagen

Art. 7, Abs. 2 EG-V; Art. 263-265 EG-V.

Kompetenzen

Beratung von Kommission und Rat; Selbstbefassung.

Zusammensetzung

222 Repräsentanten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EU: je 24 aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, 21 aus Spanien, je 12 aus Belgien, Griechenland, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Schweden, je 9 aus Dänemark, Finnland und Irland, 6 aus Luxemburg (Art. 263 EG-V). Der AdR wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium auf zwei Jahre.

Funktion

Institutionalisierte Vertretung der Interessen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der EU; Beratungsorgan von Rat und Kommission.

Instrument

Stellungnahmen (ohne aufschiebende oder bindende Wirkung für die Beschlußorgane); Initiativberichte.

Sitz

Sitz des AdR ist Brüssel.

Webseite: <http://www.cor.eu.int/>

Mit dem durch den Maastrichter Vertrag 1993 geschaffenen Ausschuß der Regionen (AdR) wurde den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine eigenständige institutionelle Mitwirkung in der Europäischen Union ermöglicht. Als beratende Institution kommt dem AdR die Aufgabe zu, regionale und lokale Interessen zusammenzufassen und in den Rechtsetzungsprozeß der EG einzubringen. Dabei soll auf der einen Seite die Auswirkung von geplanten Rechtsakten der EG auf Bürgerinnen und Bürger, Gemeinden und Regionen frühzeitig erörtert sowie auf der anderen Seite bürgernah über den europäischen Integrationsprozeß unterrichtet werden, um so für eine höhere Zustimmung zu den auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen zu sorgen.

Ebenso wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) fungiert der AdR als ein beratender Ausschuß, der von Rat der EU, der Kommission und dem Parlament in vertraglich vorgeschriebenen – insbesondere regionale Interessen berührenden – Politikfeldern angehört werden muß. Im einzelnen sind dies die Bereiche Bildung, Kultur, Gesundheit, transeuropäische Netze sowie wirtschaftliche und soziale Kohäsion, womit auch die Strukturfonds umfaßt sind. Darüber hinaus ist der AdR berechtigt, Stellungnahmen abzugeben, wenn der Wirtschafts- und Sozialausschuß auf Grundlage von Artikel 262 EG-V angehört wird. Schließlich steht ihm auch ein Selbstbefassungsrecht zu, das es den regionalen und lokalen Interessenvertretern erlaubt, ihren Standpunkt zu allen Fragen der europäischen Integration abzugeben.

In den ersten vier Jahren seines Bestehens verabschiedete der AdR etwa 200 Stellungnahmen, wobei der Anteil der Initiativstimmungen rückläufig ist. So waren unter den 46 Stellungnahmen des Jahres 1998 nur sieben, die auf eigene Initiative erlassen wurden.

In Anbetracht der begrenzten Rechte des im Juni 1988 eingesetzten ‚Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Kommission‘ und einer zunehmenden Ausdehnung der Gemeinschaftspolitik auf Länderkompetenzen drängten während der Regierungskonferenz zum Abschluß des Maastrichter Vertrages vor allem die deutschen Länder, die belgische Regierung und die ‚Versammlung der Regionen Europas‘ auf die Errichtung eines echten Regionalgremiums auf europäischer Ebene. Mit dem Vertrag über die Europäische Union erfolgte dann die vertragliche Festschreibung des AdR als „beratender Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“. Dieser bildete jedoch nicht – wie von seinen Initiatoren ursprünglich beabsichtigt – das Fundament für eine dritte Kammer mit legislativen Kompetenzen. Dennoch gelang es dem AdR, der am 9. März 1994 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammengetreten war, seine Rechte schrittweise auszubauen, was sich insbesondere in einer größeren Verwaltungsautonomie niederschlug.

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags wurden zudem die Anhörungsrechte auf weitere Politikfelder, darunter Beschäftigungsfragen sowie die Sozial- und Umweltpolitik ausgedehnt. Darüber hinaus kann der AdR nun auch vom Europäischen Parlament gehört werden. Nach wie vor verfügt der AdR aber weder über ein vertragsmäßiges Recht, seine Stellungnahmen durchzusetzen noch über die Möglichkeit gegen eine Verletzung seiner Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen.

Zusammensetzung und Organisationsstrukturen

Der Ausschuß der Regionen hat seinen Sitz in Brüssel. Er setzt sich aus 222 nicht weisungsgebundenen Repräsentanten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen. Sie werden – ebenso wie eine gleiche Anzahl an Stellvertretern – auf Vorschlag der einzelnen Mitgliedstaaten vom Rat der EU einstimmig für vier Jahre ernannt. Ihre Wiederernennung ist zulässig. Im Gegensatz zum WSA setzen sich die 222 Mitglieder des AdR aus zum Teil hochrangigen politischen Vertretern zusammen. So befinden sich unter den deutschen Mitgliedern neben Länderministern und Staatssekretären auch Ministerpräsidenten.

Für eine Union mit 27 Mitgliedern sieht der Vertrag von Nizza 344 Mitglieder für den AdR vor.

Nach der Gründung des AdR wurde über die Verteilung der Sitze in mehreren Mitgliedstaaten eine kontroverse Debatte geführt, die vor allem auf die Schwierigkeit einer genauen Definition des Begriffs ‚Region‘ sowie die Spannungen zwischen regionalen und lokalen Körperschaften zurückzuführen ist. In der im Februar 1998 begonnenen, zweiten Amtsperiode gehören dem AdR 92 Vertreter regionaler und 130 Repräsentanten lokaler Gebietskörperschaften an.

Organisatorisch untergliedert sich der Ausschuß der Regionen in Präsidium, Fachkommissionen und Plenum. Wie andere Institutionen der EU verfügt auch der AdR über ein eigenes Generalsekretariat, das für die Verwaltung zuständig ist. Zurückgreifen kann er auf 88 Verwaltungsbeamte sowie durch den gemeinsamen organisatorischen Unterbau mit dem WSA auf weitere 516 Beamte.

Die Stellungnahmen des AdR werden in den sieben Fachkommissionen beraten und dann dem Plenum zur Verabschiedung vorgelegt. Die längerfristige Strategie des AdR – sowie die Zuweisung der einzelnen Themen an die Fachkommissionen – arbeitet das auf zwei Jahre vom Plenum gewählte Präsidium aus. Ihm gehören 36 Mitglieder an, unter ihnen der Präsident, der erste Vizepräsident sowie je ein Vizepräsident aus jedem der 15 Mitgliedstaaten.

Die Willensbildung im Ausschuß der Regionen vollzieht sich nicht nur der Form nach, sondern auch tatsächlich im Rahmen der politischen Fraktionen. In der zweiten Amtsperiode des AdR stellen sich die politischen Kräfteverhältnisse wie folgt dar:

- Sozialdemokratische Partei Europas (93 Mandate),
- Europäische Volkspartei (79),
- Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei (23),
- Europäische Allianz (16),

- Fraktionslose (11).

Wie im Europäischen Parlament arbeiten auch hier die beiden großen Fraktionen eng zusammen. Die Fraktionsgrenzen bilden in der Regel jedoch nicht die alleinige Trennlinie bei der Entscheidungsfindung. Die Gegensätze zwischen den einzelnen nationalen Delegationen, zwischen nord- und südeuropäischen Regionen oder zwischen Kommunen und Regionen spielen je nach Fall ebenfalls eine wichtige Rolle, ohne daß sich hier dauerhafte Konfliktlinien abzeichnen.

Die zum Teil hochgesteckten Erwartungen der regionalen Gebietskörperschaften in den Ausschuß der Regionen hatten sich am Ende der ersten Amtsperiode nur begrenzt erfüllt. Ob der AdR tatsächlich einen einschneidenden Schritt zu einem „Europa der Regionen“ darstellt, muß ebenso in Frage gestellt werden wie der Anspruch, daß der AdR die Rolle eines „vereinigenden Bindeglieds“ zwischen den Bürgern und den Institutionen der EU bilde.

Angesichts der begrenzten institutionellen Mitwirkungsmöglichkeiten versuchen die deutschen Bundesländer mittlerweile auch am AdR vorbei ihr Gewicht auf der europäischen Bühne zu stärken. Dennoch ist es dem Ausschuß der Regionen in seiner noch jungen Geschichte gelungen, binnen kurzer Zeit eine arbeitsfähige Institution zu formieren und substantielle Stellungnahmen zu Fragen mit regionalem Bezug abzugeben.

4.10 EUROPOL

Vertragsgrundlagen

Art. 29 und 30 EU-V.

Sitz

Sitz von EUROPOL ist Den Haag. 1999 arbeiteten ca. 200 Beamte, davon 44 Verbindungsbeamte der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden, bei EUROPOL.

Organe

Verwaltungsrat, Direktor, Gemeinsame Kontrollinstanz für den Datenschutz, Finanzkontrolleur und Finanzausschuß.

Website: www.europol.eu.int

Das Europäische Polizeiamt EUROPOL ist zwar ein im EU-V vorgesehenes Sondergremium. Die tatsächliche Einrichtung von EUROPOL erfolgte 1995-1999 durch ein Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU.

Durch die schrittweise Aufhebung der Grenzen und Grenzkontrollen zwischen den EU-Mitgliedstaaten entsteht nicht nur ein einheitlicher Binnenmarkt, sondern auch ein einheitlicher ‚kriminalgeographischer‘ Raum, der sich auf die Bekämpfung der Kriminalität und des organisierten Verbrechens negativ auswirkt und so die Sicherheit der Menschen in der EU bedroht. Die grenzüberschreitende Mobilität der nationalen Polizeidienststellen ist jedoch weit geringer ausgeprägt als diejenige der Straftäter. Der Vertrag von Maastricht sah daher eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Strafverfolgungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung sowie die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes EUROPOL vor. Erste konkrete Schritte zur Umsetzung dieses Vertragsziels unternahm der Rat der EU im Juni 1993 mit einer ‚Vereinbarung‘ zur förmlichen Einrichtung der Europäischen Drogeneinheit (EDU) und der Festlegung ihres Tätigkeitsfeldes (Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität und der hiermit verbundenen Geldwäsche). Im Anschluß hieran erweiterte der Ministerrat die Aufgabenfelder der EDU durch gemeinsame Maßnahmen auf die Gebiete der Nuklearkriminalität, die illegale organisierte Einwanderung und die Verschiebung von Kraftfahrzeugen (März 1995) sowie der Bekämpfung des Menschenhandels (Dezember 1996). Am 26.7.1995 einigte sich der Ministerrat schließlich auf die Annahme eines Übereinkommens zur Errichtung des europäischen

Polizeiamtes EUROPOL. Sitz der EDU und von EUROPOL ist Den Haag.

Das EUROPOL-Übereinkommen trat nach der Ratifikation in allen Mitgliedstaaten am 1. Oktober 1998 in Kraft. Nach Abschluß einer Reihe von weiteren Rechtsakten im Zusammenhang mit dem Übereinkommen konnte EUROPOL am 1. Juli 1999 seine Aktivitäten in vollem Umfang aufnehmen. Die zeitliche Verzögerung ihrer Tätigkeitsaufnahme verdankt EUROPOL auch dem Umstand, daß sich die britische Regierung bis Mitte 1996 weigerte, den Europäischen Gerichtshof als letzte Instanz für die Auslegung der EUROPOL-Konvention anzuerkennen und dadurch auch die Ingangsetzung des Ratifikationsverfahrens blockierte. Ergebnis der langwierigen, der Einstimmigkeitsregel im Ministerrat unterworfenen Verhandlungen war schließlich ein auf dem Europäischen Rat von Florenz im Juli 1996 ausgehandeltes 'Opting-out' zugunsten Großbritanniens.

Mit EUROPOL verfolgen die EU-Mitgliedstaaten das Ziel, die Effektivität der mitgliedstaatlichen Kriminalämter zu verbessern und ihre Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität zu fördern. Der operative Arbeitsschwerpunkt von EUROPOL liegt auf den beteiligten nationalen Strafverfolgungsbehörden, die mit Hilfe von EUROPOL-Datenbanken und sonstigen europaweit erfaßten und in Den Haag abrufbaren Information ihre Tätigkeit verbessern können.

Zur Erreichung dieser Zielsetzung erfüllt EUROPOL folgende Aufgaben:

1. Grundsätzlich die Sammlung, Zusammenstellung und analytische Aufbereitung von Informationen aus denjenigen Zielbereichen, die Art. 30 EU-V, die EUROPOL-Konvention sowie die jährlichen EUROPOL-Arbeitsprogramme des Ministerrats der EU aufführen; die gegenseitige Unterrichtung der in jedem Mitgliedstaat eingerichtete nationalen Stellen über die betreffenden Informationen (in Deutschland beim Bundeskriminalamt); die Unterstützung der kriminalpolizeilichen Ermittlungen in den Mitgliedstaaten; die Unterhaltung automatisierter Informationssammlungen.
2. Nach dem durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Art. 30 EU-V kann der Ministerrat EUROPOL zur Unterstützung der Vorbereitung, Koordinierung und Ausführung von spezifischen Ermittlungsmaßnahmen ermächtigen. Hierzu gehört neben der Unterstützung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten auch die Durchführung „operativer Maßnahmen“ durch gemeinsame Teams, denen Vertreter von EUROPOL in unterstützender Eigenschaft angehören. Der Ministerrat kann auch

Maßnahmen verabschieden, durch die EUROPOL autorisiert wird, die mitgliedstaatlichen Behörden zur Durchführung und Koordinierung von Ermittlungen aufzufordern. Schließlich kann der Ministerrat Vereinbarungen über die Verbindungsarbeit zwischen Strafverfolgungs- bzw. Ermittlungsbeamten fördern, die sich auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in enger Zusammenarbeit mit EUROPOL spezialisiert haben.

Das mit entsprechenden Dateien von den mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden ‚gefütterte‘ Informationssystem enthält Daten über Personen, die wegen einer für EUROPOL relevanten Straftat verurteilt wurden, einer solchen verdächtig sind oder bei denen Tatsachen darauf hinweisen, daß sie eine Straftat begehen werden, für die EUROPOL zuständig ist. Zugang zu diesem System haben alle zentralen nationalen Stellen und deren zu EUROPOL entsandte Verbindungsbeamte (ELO). Daneben unterhält EUROPOL auch Arbeits- und Recherchedateien zur Erstellung von sachbezogenen ‚Lageanalysen‘. In diesen Dateien werden auch Daten über Personen gespeichert, die als Zeugen oder Opfer in Betracht kommen oder Opfer einer Straftat geworden sind.

Die Organe von EUROPOL sind:

- (a.) der Verwaltungsrat, der grundsätzlich an allen wichtigen Entscheidungen außerhalb des fachlichen Aufgabenbereichs des Polizeiamts mitwirkt. Er setzt sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten zusammen. Seine Beschlüsse kommen in der Regel mit Zweidrittel-Mehrheit zustande;
- (b.) der Direktor, der nach Stellungnahme des Verwaltungsrates vom Rat einstimmig auf vier Jahre mit einmaliger Wiederernennungsoption ernannt wird. Er ist u.a. für die Erfüllung der EUROPOL gestellten Aufgaben und für die Verwaltung verantwortlich. Im April 1999 wurden Jürgen Storbeck (Deutschland) zum Direktor und Willy Bruggeman (Belgien), Georges Rauchs (Luxemburg), Emanuele Marotta (Italien), David Lawrence Valls-Russell (Großbritannien) und Gilles Leclair (Frankreich) als stellvertretende Direktoren von EUROPOL ernannt. Auf Beschluß des Ministerrats der EU können der Direktor und seine Stellvertreter mit Zweidrittel-Mehrheit entlassen werden;
- (c.) die gemeinsame Kontrollinstanz für den Datenschutz, in der je zwei Vertreter der mitgliedstaatlich Datenschutzbehörden sitzen;
- (d.) der vom Verwaltungsrat ernannte Finanzkontrolleur; und

- (e.) der Finanzausschuß, der sich aus je einem Vertreter der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt und vorbereitende Aufgaben für die anderen EUROPOL-Organen wahrnimmt.

Die politische Kontrolle von EUROPOL obliegt – neben dem Ministerrat der EU – auch dem Europäischen Parlament, das vom Ratsvorsitz einen jährlichen Bericht über die durchgeführten Arbeiten von EUROPOL erhält und vor jeder Änderung des Übereinkommens konsultiert werden muß.

4.11 Institutionelle Reformen

Vertragsgrundlagen:

Artikel 48 EU-V (Einfache Vertragsänderung, Konferenz von Regierungsvertretern der EU-Mitgliedstaaten) und 49 EU-V (Implizite Vertragsänderung durch Aufnahme neuer Mitgliedstaaten); Protokoll N. 7 zum EU-Vertrag über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union.

Ziele:

Änderungen der institutionellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen der EG und der EU im Hinblick auf die Sicherstellung effizienter, transparenter und demokratischer Entscheidungen und Institutionen, Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU, Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses.

Verfahren:

Art. 48 EU-V: Die Präsidentschaft des Rates der EU beruft eine Regierungskonferenz ein, wenn der Rat auf Initiative der Europäischen Kommission oder eines Mitgliedstaats, nach Anhörung des Europäischen Parlaments (EP) eine positive Stellungnahme hierzu mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen erlässt.
Art. 49 EU-V: Neben den Aufnahmebedingungen werden auch die durch den Beitritt eines neuen Mitgliedstaates erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem beitretenden Staat geregelt.

Webseiten: <http://europa.eu.int/>
<http://www.europarl.eu.int/>;

Ähnlich wie die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten sind die vertraglichen Grundlagen der EU einem stetigen Wandel unterworfen. Als ‚Herren der Verträge‘ können die Mitgliedstaaten nach im EU-V genauer beschriebenen Verfahren die Verträge ändern. Reformen der Institutionen und verfahrensrechtlichen Grundlagen der EU sind dabei in erster Linie Gegenstand von **Regierungskonferenzen**, die in der Änderung der Gründungsverträge (EG-V) und des Vertrags über die Europäische Union (EU-V) münden. Derartige Vertragsrevisionen wurden – nach dem Vertrag über die Fusion der Organe der drei Europäischen Gemeinschaften vom April 1965 – dreimal durchgeführt:

- 1985 bis 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA),

- 1991 bis 1993 durch den Vertrag von Maastricht, und
- 1995 bis 1999 durch den Vertrag von Amsterdam.

Sie bezogen sich jedoch nicht nur auf eine Änderung der institutionellen und verfahrensmäßigen Grundlagen, sondern auch auf die eigentliche Substanz des offen angelegten Integrationsprozesses, indem sie Ziele, Aufgaben und Prinzipien der EG/EU definierten, Vertragsartikel über die Kompetenzen der EG/EU hinzufügten bzw. änderten und größere Integrationsprojekte rechtlich verbindlich verankerten.

Institutionelle Reformen sind jedoch nicht ausschließlich Gegenstand von Vertragsreformen, die auf Sitzungen des Europäischen Rats ihren Abschluß finden, bevor ihr Ergebnis in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muß. Zwischen diesen ‚Gipfeln‘ der Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs werden - in den ‚Tälern‘ der Vertragsumsetzung – sogenannte **interinstitutionelle Abkommen** zwischen EP, Rat der EU und Europäischer Kommission geschlossen, die zum Teil bedeutende Änderungen im institutionellen und verfahrensmäßigen Gefüge der EU mit sich bringen können. Derartige Abkommen dienen zunächst der konkreten Ausgestaltung der in Vertragsänderungen vorgenommenen Modifikationen; sie implizieren aber auch Optionen für künftige Vertragsrevisionen. Interinstitutionelle Abkommen stellen so Zwischenlösungen des ständig im Wandel begriffenen Systems der EU dar.

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses stand das institutionelle Gefüge der EG in der Perspektive eines evolutionären Entwicklungsprozesses. Einen ersten Höhepunkt dieser Entwicklung markierte – nach dem Scheitern der **Europäischen Verteidigungs- und der Europäischen Politischen Gemeinschaft** (EVG und EPG 1954) und dem Inkrafttreten der **Römischen Verträge** 1958 (EWG und EURATOM) - die "Politik des leeren Stuhls" Frankreichs (30.6.1965 - 28.1.1966) und der Luxemburger Kompromiß vom 29. Januar 1966.

Der wachsende institutionelle Reformdruck, der insbesondere durch die ersten Erweiterungen der EG (1973) gesteigert wurde, machte sich dann aber seit Beginn der siebziger Jahre in intensivierte Reformdiskussionen und einer Vielzahl von Initiativen zur Steigerung der Effizienz im EG-Institutionengefüge bemerkbar. So schlug der von den EG-Staats- und Regierungschefs in Auftrag gegebene, sogenannte **Tindemans-Bericht** vom 29.12.1975 eine Stärkung der Rolle des Europäischen Rates als zentrales Entscheidungsgremium sowie die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen im Rat als Regelfall vor. Nachdem der Tindemans-Bericht aufgrund mitgliedstaatlicher Vorbehalte ohne direkte Auswirkungen geblieben war, leiteten die Außenminister Deutschlands und Itali-

ens, Genscher und Colombo, im Januar 1981 eine neue Europa-Initiative ein. Sie schlugen die Schaffung einer „Europäischen Akte“ vor, die unter anderem effizientere Entscheidungsstrukturen durch eine Stärkung der Führungsrolle des Europäischen Rates, eine Kompetenzausweitung des EP und die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat enthalten sollte. Die Folgewirkungen der **Genscher/Colombo-Initiative** kamen jedoch über eine Absichtserklärung in Form der **Feierlichen Erklärung von Stuttgart vom Juni 1983** nicht hinaus. Es zeigte sich, daß die institutionelle Dauerkrise und der steigende Reformdruck nicht ausreichten, um die Vorbehalte der Mitgliedstaaten zu überwinden und eine adäquate Kompromiß- und Verhandlungsbereitschaft herzustellen. Das EP unternahm mit seinem im Februar 1984 beschlossenen „**Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union**“ ebenfalls einen weitreichenden Reformvorstoß. Die nach ihrem Berichtersteller Altiero **Spinelli** benannte Initiative sah eine erhebliche Ausweitung der Kompetenzen des EP vor, das gleichberechtigt als zweite Kammer neben dem Rat an der Gesetzgebung mitwirken sollte. Vor dem Hintergrund des Spinelli-Entwurfs sah sich der Europäische Rat veranlaßt, im Juni 1984 einen Ad-hoc-Ausschuß für institutionelle Fragen unter der Leitung des Iren James Dooge einzusetzen. Dieser legte im Juni 1985 einen Bericht vor, in dem ein echtes Mitentscheidungsrecht für das EP und die generelle Einführung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat vorgeschlagen wurde. Nach zähen Verhandlungen im Rahmen der sich anschließenden Regierungskonferenz gingen die Vorschläge des **Dooge-Ausschusses** – zusammen mit dem von der Kommission 1985 vorgelegten Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes - in die 1986 unterzeichnete **Einheitliche Europäische Akte (EEA)** ein. Abgesehen von einer Fülle von Ausnahmen, in denen die Einstimmigkeitsregel fortbestand, führte die EEA qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie das Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252 EG-V) und das Zustimmungsverfahren für das EP ein.

Die sich nach den revolutionären Umbrüchen in Europa von 1989/90 abzeichnende Öffnung der EG nach Osten sowie die weitreichenden Folgen des Binnenmarkts steigerten zu Beginn der neunziger Jahre den Bedarf an effizienten Entscheidungsstrukturen und Verfahren, Transparenz und demokratisch-parlamentarischer Legitimation. Sie verliehen damit der Fortentwicklung des institutionellen Gefüges der EG eine neue Dynamik. So stärkte der 1992 unterzeichnete **Vertrag von Maastricht** die Mitentscheidungs- und Kontrollrechte des EP und erweiterte das institutionelle Gefüge der EU um die Europäische Zentralbank, den Ausschuß der Regionen und die Stelle des Europäischen Bürgerbeauftragten. Gleichzeitig erkannte der Vertrag jedoch ausdrücklich einen weitergehenden Reformbedarf an und definierte in Artikel 48 EU-V erstmals einen vertraglich festgeschriebenen Revisionsauftrag. Auf

dessen Grundlage wurde 1996 eine Regierungskonferenz einberufen, um die in Maastricht strittig gebliebenen Lösungsansätze, wie z.B. die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens, zu überprüfen. Auf mehreren Sitzungen des Europäischen Rates wurden die Revisionsthemen um die Überprüfung der Zahl der Mitglieder der Europäischen Kommission, der Frage der Stimmgewichtung im Rat sowie der den EU-Organen zu Verfügung stehenden Instrumente und Verfahren erweitert.

Die Regierungskonferenz stand von Beginn an im Zusammenhang mit den Erweiterungsrounds der EU. Sowohl die 1995 in Kraft getretene Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden als auch die seit dem **Europäischen Rat von Kopenhagen im Juni 1993** anvisierte Perspektive des Beitritts weiterer Staaten Mittel- und Osteuropas markierten Relevanz und Dringlichkeit künftiger institutioneller Reformen: Mit den bereits absolvierten und seit 1993 ins Auge gefaßten Erweiterungsrounds der EG/EU traten immer mehr kleinere als größere Staaten bei. Die Frage der Repräsentativität und Legitimation der Institutionen und Verfahren stellte sich somit immer dringlicher. Zudem erschwerte die wachsende Zahl von vetoberechtigten Akteuren die Konsensfindung bei einstimmigen Ratsentscheidungen sehr viel mehr als noch in den fünfziger Jahren und behinderte damit die Handlungsfähigkeit der EU.

Die Regierungskonferenz zur Überprüfung des Vertrags von Maastricht wurde – nach Vorlage sogenannter Funktionsberichte der EU-Organen und Institutionen und der informellen Beratung ihrer Themen im Rahmen einer Reflexionsgruppe – am 29.3.1996 auf dem **Europäischen Rat von Turin** eröffnet. Sie endete mit dem am 2.10.1997 von den EU-Außenministern unterzeichneten, am 1.5.1999 in Kraft getretenen **Vertrag von Amsterdam**. Hiermit wurden die institutionellen Grundsteine der EU für den Beginn der Verhandlungen über die Aufnahme weiterer Staaten aus Ost- und Mitteleuropa sowie Zyperns gelegt. So wurden die Befugnisse des Kommissionspräsidenten gegenüber dem Kommissionskollegium und die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Innen- und Justizpolitik (Titel VI EUV und Titel IV EG-V) effizientere Entscheidungsverfahren eingeführt. Die wesentlichen institutionellen Anpassungen der EU schlugen jedoch fehl. Sowohl die mit der effizienzfördernden Ausdehnung von Mehrheitsabstimmungen verknüpfte Frage der Stimmengewichte als auch die Frage der Kommissionszusammensetzung vertagte die Regierungskonferenz mit dem **„Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung“**.

In einem zweistufigen Verfahren sollen die im Vertrag von Amsterdam ungelösten Fragen geklärt werden: Vor der Aufnahme des nächsten Mitglieds in die EU soll die Zahl der Kommissionsmitglie-

der auf eine Person pro Staat begrenzt werden, wenn zum gleichen Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat geändert wird (Artikel 1 des Protokolls). Eine umfassende Überprüfung der institutionellen Grundlagen der EU wird aber erst ein Jahr vor dem Beitritt des 21. Mitgliedstaates in Form einer Regierungskonferenz vorgenommen (Artikel 2 des Protokolls). In dem Protokoll spiegelt sich die Erwartung wieder, daß erst die Unmittelbarkeit neuer EU-Beitritte die Regierungen der Fünfzehn zu ausreichender Kompromiß- und Verhandlungsbereitschaft zwingen wird.

Durchbruch zur institutionellen Erweiterungsfähigkeit der EU? Die Regierungskonferenz 2000

Der Logik des Amsterdamer Protokolls über die institutionellen Reformen der EU entsprechend begannen noch vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags die Vorbereitungen für eine neue Regierungskonferenz. Im Dezember 1998 beauftragte der **Europäische Rat von Wien** den nachfolgenden **Europäischen Rat von Köln** mit der Festlegung der Modalitäten und des Zeitplans für die Behandlung der in Amsterdam ungelösten institutionellen Fragen. Dabei bestanden grundsätzlich zwei unterschiedliche Optionen:

- die „kleine Lösung“: Beschränkung auf die in Amsterdam nicht geregelten bzw. dort noch ungelösten institutionellen Fragen (sogenannte „left-overs“ von Amsterdam): Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmenwägung im Rat sowie Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit;
- die „große Lösung“: Behandlung von über den unmittelbaren Reformbedarf hinausgehenden Themen, wie z.B. Weiterentwicklung der GASP, Außenwirtschaftsbeziehungen, institutionelle Reformen in der Währungsunion, weitere Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtecharta.

Um die Konsensfindung zu erleichtern und um möglichst zügig die institutionellen Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen, rückte der **Europäische Rat von Köln im Juni 1999** die „kleine Lösung“ der „left-overs“ von Amsterdam in den Vordergrund einer im Jahre 2000 durchzuführenden und noch unter französischer Ratspräsidentschaft Ende 2000 abzuschließenden Regierungskonferenz (**Vertrag von Nizza**). In Anlehnung an die „große Lösung“ schloß er allerdings nicht aus, daß dabei auch über den unmittelbaren Reformbedarf hinausgehende Vertragsänderungen erörtert werden könnten. Der Sondergipfel des **Europäischen Rates von Tampere** einigte sich im Oktober 1999 auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise des mit der Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtecharta beauftragten Gremiums. Im Dezember 1999 legte die finnische Präsidentschaft

dem **Europäischen Rat von Helsinki** einen umfassenden Bericht zur Erläuterung und Bestandsaufnahme von Lösungsoptionen vor, der als Grundlage für die Regierungskonferenz 2000 diene. Damit wurden die Weichen für die Schaffung der für die erste Erweiterungsrunde unmittelbar erforderlichen institutionellen Voraussetzungen gestellt. Der darüber hinausgehende Reformbedarf wurde einstweilen aufgeschoben und bedarf wohl entsprechend dem evolutionären Pragmatismus des institutionellen Reformprozesses der Unmittelbarkeit später nachfolgender EU-Beitritte.

4.12 Der Vertrag von Nizza

Der Vertrag von Nizza ist das Ergebnis der fünften Regierungskonferenz zur Änderung der EG/EU-Verträge, die am 14. Februar 2000 unter dem Vorsitz Portugals begann und auf dem Europäischen Rat in Nizza am 11. Dezember 2000 – nach 30 vorbereitenden Sitzungen der persönlichen Beauftragten der Regierungen und zehn Sitzungen der Außenminister - zum Abschluss gebracht wurde. Der von den Staats- und Regierungschefs ausgehandelte Vertrag wurde nach der sprachjuristischen Überarbeitung am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichnet und liegt nun den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation vor. Anders als die Einheitliche Europäische Akte von 1987, der Maastrichter Vertrag von 1993 und der Amsterdamer Vertrag von 1999 konzentrierte sich die Regierungskonferenz 2000 nahezu ausschliesslich auf die Änderung der institutionellen und verfahrensmäßigen Grundlagen der EU, um sie für die Aufnahme von bis zu zwölf neuen Staaten zu rüsten.

Entsprechend dem in Helsinki festgelegten Mandat sollte die Regierungskonferenz 2000 "die Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, die Stimmenwägung im Rat, die Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat sowie weitere notwendige Vertragsänderungen prüfen, soweit sie sich im Zusammenhang mit den vorgenannten Fragestellungen und im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Amsterdam ergeben“.

Am 26. Januar 2000 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Stellungnahme zur Einberufung der Regierungskonferenz. Das Europäische Parlament (EP) folgte am 3. Februar 2000 mit seiner Entschliessung auf der Basis des Dimitrakopoulos/Leinen-Berichts. Die Mehrheit der Regierungen der Mitgliedstaaten veröffentlichten ihre Ausgangspositionen ebenfalls im Verlauf der

ersten Monate des Jahres 2000. Auf Einladung der portugiesischen Ratspräsidentschaft bezogen schließlich auch die Beitrittskandidaten im Februar 2000 Stellung zu den Kernthemen der Regierungskonferenz.

Im Vordergrund der Regierungskonferenz standen die drei Fragen, zu denen zum Abschluss der Amsterdamer Vertragsverhandlungen keine oder nur begrenzte Einigung erzielt werden konnte. Daneben wurde die Konferenzagenda jedoch um einige nicht unwesentliche Verhandlungspunkte erweitert: die Frage der individuellen Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder; die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofes (EuGH); Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik; die verstärkte Zusammenarbeit und in diesem Kontext die Überwindung des Einstimmigkeitserfordernisses beim Auslösemechanismus sowie die Möglichkeit der Ausdehnung ihres Anwendungsfeldes auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Charta der Grundrechte war als Teilsegment einer umfassenderen Reform der EG/EU bereits auf der Tagung des Europäischen Rates in Biarritz angenommen worden, so dass der Europäische Rat von Nizza sie als nicht dem rechtlichen Besitzstand („Acquis“) der EG/EU zugehörendes Dokument proklamierte.

Die Ergebnisse von Nizza

Die Zusammensetzung, Wahl und Organisation der Europäischen Kommission

Einigkeit herrschte zwischen den EU-Mitgliedstaaten in der bereits im Amsterdamer Vertragsprotokoll manifestierten Einschätzung, dass das Kommissionskollegium bei den kommenden Erweiterungsrounden nicht weiter wachsen kann, ohne die Führungs- und Organisationsstrukturen zu reformieren. Dissens bestand aber bereits in der Frage der optimalen Größe der Kommission, ihren Funktionen sowie ihrer Arbeitsweise und internen Beschlussfassungsstruktur. Während für die größeren Mitgliedstaaten die derzeitige Anzahl von 20 Mitgliedern als Obergrenze galt, unterstrich die Mehrheit der kleineren Staaten, dass der Zusammenhang zwischen der zahlenmäßigen Stärke der Kommission und ihrer Arbeitseffizienz alleine nicht ausreichen würde, um über ihre Zusammensetzung und etwaige Neustrukturierung der Zuständigkeiten innerhalb des Kollegiums nachzudenken. In diesem Zusammenhang schlugen neben der Europäischen Kommission selbst auch die deutsche Bundesregierung, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Dänemark und Italien die Stärkung der Position des Kommissionspräsidenten und die Erhöhung der Zahl der Vizepräsidenten bei gleichzeitiger Aufwertung ihrer

ressortübergreifenden und koordinierenden Zuständigkeiten vor. Dagegen wendeten die BENELUX-Staaten, Österreich und Finnland ein, dass die hiermit angenommene Einführung zweier ‚Kommissars-Klassen‘ die prinzipielle Gleichwertigkeit der Mitgliedstaaten bei der Nominierung in Frage stelle. Andererseits war jedoch auch den Regierungen dieser Länder klar, dass sie aufgrund der im Amsterdamer Protokoll Nr. 7 vorgezeichneten Reformbedingungen entweder Zugeständnisse im Hinblick auf ihre Stimmengewichte im Rat der EU oder aber bei ihren Nominierungsrechten zur Kommission machen mussten.

Der neue Vertrag hat die Frage der Zahl der Kommissionsmitglieder eng mit der Rolle des Kommissionspräsidenten sowie dem Verfahren zur Ernennung der Kommission verknüpft. Die zahlenmäßige Zusammensetzung ist in Artikel 4 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union festgelegt. Ab dem 1. Januar 2005, also nach Ablauf der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission unter Romano Prodi, benennen alle Staaten nur noch ein Kommissionsmitglied. Die Kommission wächst dann bis auf 26 Kommissare an, denn erst ab dem 27sten Mitgliedstaat wird Artikel 213.1 EG-V dahingehend geändert, dass „die Zahl der Mitglieder der Kommission [...] unter der Zahl der Mitgliedstaaten [liegt]“, wobei die Mitglieder auf der Grundlage „einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt“ werden, die der Rat jedoch zuvor einstimmig festlegen muss.

Da die Kommission also langfristig mit einem größeren Kollegium auszukommen hat, wurden im EG-V die Bestimmungen über das Ernennungsverfahren und die internen Arbeitsstrukturen der Kommission reformiert, die ebenfalls ab dem 1. Januar 2005 gelten. Artikel 217 stärkt hierbei zunächst die Rolle des Kommissionspräsidenten, der über die Verantwortungsbereiche der Kommissare entscheidet, dem Kollegium Vizepräsidenten einschließlich ihrer Aufgaben vorschlagen und diese ernennen kann. Vorstellbar ist damit auch die Einführung von Kommissionsposten unterschiedlichen Ranges, wobei die Abstufung nicht von den Mitgliedstaaten, sondern von der Kommission selbst zu verantworten ist. Schließlich regelt Absatz 4 des Artikels auch, dass Kommissionsmitglieder nach Aufforderung durch den Präsidenten und die Billigung des Gesamtkollegiums zurücktreten müssen. Hiermit ist ein erster Schritt zur Lockerung des Kollegialitätsprinzips getan, da sich analog zum geschlossenen Rücktritt der Kommission ‚Santer‘ Rücktrittsforderungen des EP vorstellen lassen, die als Alternative zum ‚normalen‘ Misstrauensvotum gegen die gesamte Kommission explizit auf einzelne Kommissionsmitglieder hinweisen, die im Falle ihres ‚individuellen‘ Rücktritts das Kollegium selbst wahren helfen. Die hiermit verknüpfte Frage der

mittelbaren Legitimation der Kommission durch das EP wird schließlich durch den auf Initiative Belgiens geänderten Artikel 214 EG-V zum Ernennungsverfahren der Kommission behandelt: Diese Bestimmung legt verbindlich fest, dass der Rat den Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit benennen kann und das EP seine Zustimmung hierzu erteilen muss. In einem zweiten Schritt muss dann der Rat gemeinsam mit dem benannten Präsidenten eine Liste der Kandidaten für die Kommission aufstellen. Auch hierzu ist wiederum die Zustimmung des Parlaments erforderlich, wobei davon auszugehen ist, dass das EP sein bislang zweimal praktiziertes Anhörungsverfahren mit den Kandidaten weiter anwenden wird. Erst nach der Zustimmung durch das EP wird dann die Kommission als Ganzes vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Diese Regeln können nun auch gemeinsam mit dem neuen Artikel 191 EG-V interpretiert werden, nach dem das EP ermächtigt wird, mit dem Rat ein europäisches Parteienstatut auszuarbeiten, das die Belange der Europäischen Parteien berücksichtigt und ihnen die notwendige Selbständigkeit verleihen kann, um die Wahlen zum EP mit parteipolitisch gestützten Kandidaten für die Kommission attraktiver zu gestalten.

Reform der Stimmengewichtung im Rat der EU und der Sitzverteilung im EP

Die qualifizierte Mehrheit der gewogenen Stimmen im Rat der EU spiegelt bereits seit den letzten drei Erweiterungen einen ständig abnehmenden Anteil der EU-Gesamtbevölkerung wieder. Eine einfache Fortschreibung des bestehenden Systems hätte daher dazu führen können, dass relativ kleine Bevölkerungsmehrheiten ausreichen, um in der EU Entscheidungen mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten und ihre BürgerInnen durchzusetzen oder zu verhindern. Zur Lösung des Problems wurden zwei Optionen diskutiert: eine umfassende Neuberechnung und -wägung der Stimmen oder ein System der ‚doppelten Mehrheit‘, die sich aus der einfachen oder gewichteten Mehrheit der Staaten und der einfachen Bevölkerungsmehrheit oder eines vorab festgelegten Mindestprozentsatzes der in den Stimmen gespiegelten Bevölkerungsmehrheit zusammensetzt. Für eine vor allem von Frankreich vertretene Neugewichtung der Stimmen sprach im Vergleich zur von Deutschland angestrebten doppelten Mehrheit die Tatsache, dass hierdurch der Beschlussfassungsprozess im Rat schneller abgeschlossen werden könnte, da die Gewinn- und Verlustkoalitionen von vertraglich vorab festgelegten Größen abhängen würden. Außerdem bot sich hiermit die Option an, die Stimmengewichte zwischen und innerhalb der Gruppen der großen, mittleren und kleineren Staaten nicht nur entsprechend den realen Bevölkerungsgrößen zu berechnen, sondern auch andere Grundlagen des politischen und wirtschaftlichen Gewichts der

Staaten in und außerhalb der EU (UN, NATO, OECD etc.) zu berücksichtigen. Für die Einführung des Systems doppelter Mehrheiten sprach dagegen, dass hiermit die gewogenen Stimmen der kleineren Mitgliedstaaten und die formale Gruppierung der Mitgliedstaaten in große, mittlere und kleine nicht angetastet würden. Gleichwohl hätte sich auch hier die Machtbalance zugunsten der Gruppe der bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten verändert. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Modellen lag damit in den Folgen für die Transparenz des Beschlussfassungssystems sowie in der nach außen hin sichtbaren Abkopplung („decrochage“) und ‚Besserstellung‘ Deutschlands gegenüber den anderen drei größeren Staaten.

Die neuen, ab dem 1. Januar 2005 geltenden Vertragsbestimmungen zur Stimmenwägung stellen eine Verknüpfung der beiden diskutierten Optionen dar. Sie vermehren und erhöhen jedoch die Hürden für eine Mehrheitsentscheidung sowie die Komplexität des gesamten Beschlussfassungsverfahrens. Bei einer Abstimmung sind in einer EU aus 15 Staaten 71,3%, in einer EU aus 27 Staaten aber 74,78% der gewogenen Stimmen notwendig. Zusätzlich ist jeweils die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten notwendig. Außerdem - hier kommt der Vorschlag Deutschlands zur Einführung der doppelten Mehrheit zum Tragen - kann „ein Mitglied des Rates beantragen, dass bei einer Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob diese qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union umfasst. Falls sich erweist, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betroffene Beschluss nicht zustande“.

Nimmt man diese drei Berechnungskriterien, so ergibt eine schematische, ausschließlich numerische Betrachtung, dass in der EU die Fähigkeit zur effektiven Politikgestaltung nach dem Mehrheitsprinzip erheblich abnimmt. So werden in der EU-27 selbst die Stimmen der 13 größten Mitgliedstaaten, die immerhin 88% der Bevölkerung repräsentieren, oder aber alle Stimmen der jetzigen EU-Mitgliedstaaten nicht ausreichen, um Beschlüsse des Rates durchzusetzen. Umgekehrt wird die Möglichkeit der Verhinderung von Beschlüssen vereinfacht: So können bei der EU-27 bereits Deutschland und zwei weitere große Mitgliedstaaten einen Beschluss gegen die Stimmen von dann 24 Staaten verhindern; andererseits benötigen Frankreich, Großbritannien und Italien jedoch immer einen weiteren Staat, um die sogenannte Sperrminorität zu erreichen. Das Bevölkerungskriterium steigert so insbesondere die Vetomacht Deutschlands.

Stimmenwägung im Rat der EU und Zusammensetzung des EP

Mitgliedstaat	Bevölkerung	Bevölkerungsanteil in % bei EU 27	Stimmen im Rat	Rat in % EU 15	Rat in % EU 27	MdEP EU 15	MdEP EU 27	EP in % EU 15	EP in % EU 27
Deutschland	82,2	17,06	29	12,23	8,41	99	99	15,81	13,52
Großbritannien	59,6	12,37	29	12,23	8,41	87	72	13,89	9,84
Frankreich	58,7	12,19	29	12,23	8,41	87	72	13,89	9,84
Italien	57,7	11,98	29	12,23	8,41	87	72	13,89	9,84
Spanien	39,4	8,18	27	11,39	7,83	64	50	10,22	6,83
Niederlande	15,9	3,30	13	5,48	3,77	31	25	4,95	3,42
Griechenland	10,5	2,18	12	5,06	3,48	25	22	3,99	3,01
Belgien	10,2	2,12	12	5,06	3,48	25	22	3,99	3,01
Portugal	10,0	2,08	12	5,06	3,48	25	22	3,99	3,01
Schweden	8,9	1,85	10	4,22	2,90	22	18	3,51	2,46
Österreich	8,1	1,68	10	4,22	2,90	21	17	3,35	2,32
Dänemark	5,3	1,10	7	2,95	2,03	16	13	2,55	1,78
Finnland	5,2	1,08	7	2,95	2,03	16	13	2,55	1,78
Irland	3,8	0,79	7	2,95	2,03	15	12	2,39	1,64
Luxemburg	0,4	0,08	4	1,68	1,16	6	6	0,95	0,82
Summe EU-15	375,9		237			626	535		
Polen	38,7	8,03	27		7,83		50		6,83
Rumänien	22,5	4,67	14		4,06		33		4,51
Tschechien	10,3	2,14	12		3,48		20		2,73
Ungarn	10,0	2,08	12		3,48		20		2,73
Bulgarien	8,2	1,70	10		2,90		17		2,32
Slowakei	5,4	1,12	7		2,03		13		1,78
Litauen	3,7	0,77	7		2,03		12		1,64
Lettland	2,4	0,50	4		1,16		8		1,09
Slowenien	2,0	0,42	4		1,16		7		0,96
Estland	1,4	0,29	4		1,16		6		0,82
Zypern	0,8	0,17	4		1,16		6		0,82
Malta	0,4	0,08	3		0,87		5		0,68
Summe EU 27	481,7		345				732		

* Bevölkerungszahlen differieren je nach Quelle (hinter dem Komma)

Nun wird gegen derartige Modellberechnungen seitens der am ‚Brüsseler‘ Entscheidungsgeschehen direkt Beteiligten eingewandt, dass der Rat als Konsensmaschinerie arbeite und echte ‚Kampfabstimmungen‘ dem komplizierten System der Entscheidungsvorbereitung von den Ratsarbeitsgruppen über den Ausschuss der Ständigen Vertreter bis hin zur letztendlichen Ministerratssitzung entgegenstünden. Auch die seit 1993 festzustellende Quote von +/- 10% ‚echten‘ Abstimmungen zu Entscheidungen des Rates deutet nicht unmittelbar auf Tendenzen hin, vermehrt von der Möglichkeit der Majorisierung blockierender Staaten Gebrauch zu machen. In einer Vielzahl

dieser ‚Abstimmungen‘ wünschen die unterlegenen Staaten die Abstimmungen aufgrund innenpolitischer Erwägungen. Schließlich können politisch gewünschte, im eigenen Land aber unpopuläre Maßnahmen über ‚Brüssel‘ einfacher importiert werden. Tatsächlich funktioniert die qualifizierte Mehrheit eher als über den Sitzungsteilnehmern hängendes, die Bereitschaft zur Formulierung von Kompromissen förderndes Damoklesschwert und weniger als real einzusetzendes Entscheidungsinstrument. Andererseits kann man beim Blick auf das Protokoll über die Erweiterung der Union aber auch auf die Tatsache hinweisen, dass aufgrund der neuen Stimmengewichte Entscheidungen gegen die vier größeren Mitgliedstaaten künftig kaum noch auszuhandeln sind. Denkbar ist insofern, dass die Kommission in den frühen Stadien der Formulierung neuer Vorschläge für Rechtsakte in Berlin, London, Paris und Rom die Chancen ihrer Realisierung vorklären muss. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass der Rat gerade in den frühen Phasen des Mitentscheidungs- und des Kooperationsverfahrens, in denen für die Abgabe eines Gemeinsamen Standpunkts keine Fristen gelten, häufiger als bisher blockiert wird.

Vor diesem Hintergrund können auch die Reformen zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ‚gelesen‘ werden. Da das EP in immer mehr Bereichen des EG-Rechts die Verantwortung für verbindliche Entscheidungen mit dem Rat der EU teilt, war auch seine Zusammensetzung als Vertretung der Völker der EU Gegenstand der Regierungskonferenz von Nizza. Tatsächlich wurde die neue Sitzverteilung als Kompensation für die teilweise als unbefriedigend empfundene Zuordnung der gewichteten Stimmen im Rat der EU ausgehandelt. Entsprechend dem Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union verfügen die Wählerinnen und Wähler Deutschlands ab den nächsten Wahlen im Juni 2004 weiterhin über 99 Abgeordnete; jedoch müssen beispielsweise Frankreich, Großbritannien und Italien auf jeweils 15 Abgeordnetenmandate verzichten. Bei einer EU-27 wächst das Parlament nach der dem Protokoll angehängten Erklärung daher auf bis zu 732 Abgeordnete an, wobei das relative Gewicht der deutschen Abgeordneten geringer reduziert wird als das der anderen ‚größeren‘ Völker. Insgesamt wird die Völkervertretung im Parlament damit repräsentativer als die Staatenvertretung im Rat. Die Aufwertung des EP entlang des Bevölkerungsgewichts birgt aber die Gefahr der Renationalisierung der politischen Fraktionen im Parlament, zumal dann, wenn die Erweiterungswellen mit einer Reihe von politischen Gruppierungen einher gehen, die sich nicht in die bestehenden Fraktionen des EP einbinden lassen. Allerdings sind die Nationalisierungstendenzen im EP bereits in der zurückliegenden und der laufenden Legislaturperiode zumindest strukturell erheblich eingegrenzt worden: Schließlich ist mit

Inkrafttreten der neuen Geschäftsordnung des Parlaments im März 1999 die Bildung einer Fraktion aus nur einem Mitgliedstaat abgeschafft worden (Artikel 29 GO-EP). Die erforderlichen Schwellen zur Erreichung des Fraktionsstatus verhindern auch die Bildung einer nach nationalen Interessenkalkülen zusammengesetzten Fraktion kleinerer Länder. Da jedoch die Bildung einer Fraktion Voraussetzung für die Ausübung der wichtigsten parlamentarischen Rechte ist, sind die Anreize zur Konstituierung ‚national‘ konfigurierter Gruppen erheblich begrenzt.

Ausweitung der qualifizierten Mehrheit

Bereits für die letzten drei Regierungskonferenzen 1986/1987, 1991/1993 und 1996/1999 war die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein erklärtes Ziel der Mitgliedstaaten. Eine möglichst breite Anwendung dieses Prinzips lässt die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU schon alleine deshalb erwarten, weil nur schwer vorstellbar ist, wie 27 Staaten einstimmig über Verteilungs- und Regulierungspolitiken entscheiden sollen, die aufgrund der größeren sozioökonomischen Unterschiede und der hierauf basierenden Interessendivergenzen zu einer tendenziell immer asymmetrischeren Kosten- und Lastenverteilung führen.

Die Regierungskonferenz 2000 griff zunächst auf einen von Deutschland und der Europäischen Kommission präferierten Ansatz zurück, bei dem grundsätzlich alle Bestimmungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrages Abstimmungen mit Einstimmigkeit vorsehen, in die qualifizierte Mehrheit überführt werden sollten. Ausnahmen zu dieser Regel wurden anhand eines konkreten Kriterienkatalogs festgelegt („Regel-Ausnahme-Ansatz“). Gegenüber dieser Strategie kristallisierte sich jedoch bereits in den ersten Monaten der Regierungskonferenz diejenige der geordneten Einzelfallprüfung heraus, bei der ausgehend vom Amsterdamer Vertrag nach Anwendungsbereichen für qualifizierte Mehrheiten gesucht werden sollte, die den folgenden Kriterien entsprechen:

- Anwendungsfälle aus dem Bereich des europäischen Binnenmarkts, deren Beschlussfassungsmodus ohne eine Änderung der substantiellen Vorschriften in die qualifizierte Mehrheit überführt werden können;
- Handlungsermächtigungen, die aufgrund mitgliedstaatlicher Interessenlagen und Vorbehalte nicht vollständig in die Mehrheit transferiert werden können;
- Handlungsgrundlagen des in den EG-Vertrag inkorporierten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;

- Bestimmungen zur Be- und Ernennung von Vertretern einzelner EU-Institutionen;
- ‚Institutionelle Anomalien‘, d.h. Vertragsbestimmungen, die bereits dem Verfahren der Mitentscheidung zugeordnet sind, gleichwohl aber dem ratsinternen Beschlussfassungsmodus der Einstimmigkeit unterliegen.

Die Idee, die Vertragsbestimmungen einer einzelfallbezogenen Prüfung entsprechend den genannten Kriterien zu unterziehen, führte in einem ersten Schritt zur Identifizierung von 25 Politikfeldern, deren Beschlussfassungsmodi in die qualifizierte Mehrheit transferiert werden sollten. Angesichts der Vielzahl mitgliedstaatlicher Vorbehalte hinsichtlich der Aufgabe ‚national sensibler‘ Vetopositionen führte kein Weg an einer Einzelfallprüfung vorbei.

Das Ergebnis von Nizza führte schließlich zu 22 Bereichen, die unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Vertrags in die qualifizierte Mehrheit überführt werden. Hiervon betreffen neun Artikel Bestimmungen über Ernennungen und Geschäftsordnungsgenehmigungen. Daneben sieht der Vertrag 13 weitere Handlungsermächtigungen der EG/EU vor, bei denen die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen an Bedingungen gebunden ist: So macht Artikel 67 EG-V über die Verfahren in der Asylpolitik die Einführung von Mehrheitsentscheidungen und Mitentscheidungsverfahren mit dem EP von zuvor einstimmig zu beschließenden Rahmenvereinbarungen des Rates abhängig; in anderen Bereichen der Einwanderungspolitik wird das Mehrheitsrecht erst ab dem 1. Mai 2004, in den Artikeln 161 EG-V über die Strukturfonds und 279 EG-Vertrag über die Finanzordnung der EG erst ab dem 1. Januar 2007 eingeführt. Im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, wurde die Möglichkeit für Mehrheitsentscheidungen auf den „Abschluss von Übereinkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums“ (Artikel 133.5 EG-V) ausgedehnt, wobei jedoch auf Drängen Frankreichs Ausnahmen festgelegt wurden. So fallen die Übereinkünfte zum Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheitswesen in die ‚gemischte Zuständigkeit‘ der EG und ihrer Mitgliedstaaten. Bei Fragen zum Handel mit geistigem Eigentum (Patente, Copyrights, Marken) ist lediglich eine Öffnungsklausel zugunsten der Mehrheitsentscheidung vorgesehen, die einen einstimmigen Beschluss des Rats voraussetzt (Art. 133.7 EG-V). Diese Vorschriften können die zentrale Rolle der Europäischen Kommission als internationaler Verhandlungspartner zumindest dann erheblich schwächen, wenn einzelne EU-Mitglieder aufgrund

nationaler Vorbehalte regen Gebrauch von den Ausnahmen zum Mehrheitsprinzip machen.

Verstärkte Zusammenarbeit, Rechte des EP und weitere Änderungen

Als besonderes Verfahren zur Verminderung einer Blockadesituation wurden im Amsterdamer Vertrag Regeln zur ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ eingeführt, die in den ersten zwei Jahren nicht genutzt worden waren. Die Vorschriften wurden im Vertrag von Nizza in weiten Abschnitten neu formuliert und auf den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt. Das modifizierte Verfahren des nationalen Vetos gegen den Eintritt in die verstärkte Zusammenarbeit wurde zumindest im EG-Vertragsteil durch ein suspensives Veto ersetzt: jede Regierung kann verlangen, dass der Rat erst nach einer Befassung des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Daneben ist die Mindestzahl der an der Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten auf acht verringert worden. Die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ bleibt jedoch auch nach Nizza nur „ein letztes Mittel“, auf das die zusammenarbeitwilligen Staaten immer erst nach dem Scheitern der ‚normalen‘ Entscheidungsverfahren zurückgreifen können.

Der Vertrag von Nizza hat die Rechte des EP erneut erweitert, obwohl dies nicht das erklärte Ziel der Regierungskonferenz war. In sechs neuen Fällen wirkt das EP nun über das Mitentscheidungsverfahren mit. Damit verfügt das EP in 21.3% aller EG-Vertragsgrundlagen über ein Mitentscheidungsrecht; isoliert man die legislativen Handlungsermächtigungen des EG-/EU-Vertrags von den nicht-legislativen Bereichen, dann erreicht das EP sogar eine Mitentscheidungsquote, die je nach Definition dessen, was als legislativ einzuschätzen ist, bei 80 bis 90% liegt. Insgesamt hat auch die Rate der EP-Nichtbeteiligungen an den Entscheidungen des Rates geringfügig abgenommen; andererseits ist die Zahl der Nichtbeteiligungen gerade in den Bereichen gestiegen, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Insofern verstärkt sich das ‚klassische‘ parlamentarische Defizit in den neu eingefügten Handlungsermächtigungen. Dem EP ist es nicht gelungen, in den Bereichen der Agrar-, Fischerei-, Handels- und Haushaltspolitik die seit langem eingeklagten Mitwirkungsrechte zu erhalten. Dagegen ist die Notwendigkeit der Zustimmung des EP auf drei Fälle erweitert worden. Schließlich wurde das EP dem Rat und der Kommission in seinem Klagerecht vor dem EuGH gleichgestellt.

Von der Medienöffentlichkeit kaum beachtet, reformiert der Vertrag von Nizza das Gerichtssystem der EG, das ein Expertengremium um die ‚Freunde der Präsidentschaft‘ und den

EuGH transparenter gestaltet und an die EU mit bis zu 27 Mitgliedstaaten angepasst hat, indem die Zahl der Richter erhöht und die Einrichtung spezieller Kammern ermöglicht wurde. Hinsichtlich des Europäischen Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschuss und des Ausschusses der Regionen legte die Regierungskonferenz die Zahl und Verteilung der Sitze für eine erweiterte EU sowie den jeweiligen Benennungsmodus fest, wobei hierfür das Prinzip der qualifizierten Mehrheit gilt. Ähnlich wie bei den vorangegangenen Regierungskonferenzen wurde auch die Gremienstruktur der EG/EU weiter differenziert. So wird das für die Zusammenarbeit der Justizbehörden bereits eingerichtete Zentrum ‚EUROJUST‘ in Artikel 31 EU-Vertrag bestätigt und damit in einen mit EUROPOL vergleichbaren Rang gehoben. In Form eines vertraglich besonders ausgestatteten Ausschusses nach dem Modell des Beschäftigungs- und des Wirtschafts- und Finanzausschusses wird außerdem ein „Ausschuss für Sozialschutz“ in Artikel 144 EG-V eingerichtet. Die bisher in Artikel 144 geregelte Ermächtigungsklausel zugunsten der Kommission auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit von Arbeitsmigranten ist dafür gestrichen worden.

Ein wesentliches Teilergebnis des Vertrags von Nizza ist die „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union“, nach der bereits im Dezember 2001 auf dem Europäischen Rat von Laeken/Brüssel das Vorgehen und die konkreten Verfahren zur Vorbereitung einer Regierungskonferenz im Jahre 2004 vereinbart werden sollen. Der hiermit eingeleitete ‚Post-Nizza-Prozess‘ umfasst dabei mindestens vier Kernthemen: Die Frage der Kompetenzordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, die Neuordnung und Vereinfachung der Verträge, der Status der in Nizza verabschiedeten Grundrechtecharta und die Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Von der belgischen Ratspräsidentschaft, deren Regierungschef bereits in der Bewertung des Vertrags von Nizza keinen Hehl aus seiner Kritik am Verhandlungsergebnis und der Arbeitsweise der Regierungskonferenz machte, sind ehrgeizige Vorschläge für Laeken/Brüssel zu erwarten. Nicht ausgeschlossen werden kann hierbei, dass die im Protokoll über die Erweiterung der EU festgelegten Stimmengewichte und EP-Sitze erneut als Tagesordnungspunkt des Post-Nizza-Prozesses vorgeschlagen werden, da die Protokollergebnisse ohnehin erst im Juni 2004 (EP) bzw. im Januar 2005 (Rat und Kommission) in Kraft treten werden. Geht man außerdem davon aus, dass auch die fortgeschrittenen Beitrittskandidaten der ersten Erweiterungswelle mit eigenständigen Vorschlägen zu den institutionellen Problemfeldern auftreten, dann ist auch vorstellbar, dass die in Nizza vereinbarten Zahlen einem transparenteren Berechnungsrahmen weichen, der auch auf die gegenwärtig nicht

berücksichtigten Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft
angewendet werden kann.

Lernhinweise zu Kapitel 4

Lernziele dieses Kapitels

- Die Teilnehmer lernen die einzelnen Organe und Institutionen kennen. Sie wissen für welchen Zeitraum und unter welchen Voraussetzungen die Wahl bzw. Einsetzung erfolgt.
- Sie verstehen die Aufgaben und Funktionen der Organe und Institutionen der EU.
- Die Teilnehmer erkennen die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Organen und Institutionen und kennen ihre Entscheidungsbereiche.
- Sie wissen, wie die unterschiedlichen Organe und Institutionen zusammenarbeiten.

Handlungsangebote:

- Fassen Sie gemeinsam mit den Teilnehmern nach jeder Erklärung der einzelnen Organe und Institutionen die wichtigsten Inhalte in einer Diskussion zusammen.
- Lassen Sie die Teilnehmer nach der Behandlung aller Organe und Institutionen in Gruppenarbeit jeweils ein Organ auf einem Plakat darstellen. Das Plakat soll die Befugnisse, Aufgaben, Wahlmodus und Tätigkeiten enthalten. Im Anschluß stellt jede Gruppe „ihr Organ oder ihre Institution“ im Plenum vor. Danach stellen die Gruppen die Verbindung zu den Institutionen oder Organen her (d.h. zu den anderen Plakaten/Gruppen) und erläutern, wie diese Zusammenarbeiten.
- Diskutieren Sie, wie sich die Organe der EU von der Regierung einer Landes unterscheiden. Versuchen Sie entsprechende Organe und Institutionen innerhalb eines Landes zuzuordnen.