Die Superbürokratie

Autor(en): **Vaubel, Roland**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **88 (2008)**

Heft 965

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-168109

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Sie kann schalten und walten, wie sie will. Sie ist Exekutive, Legislative und Judikative in Personalunion. Es fehlt ihr bloss die demokratische Legitimierung. Eine Analyse der EU-Kommission.

(1) Die Superbürokratie

Roland Vaubel

Die Kommission der Europäischen Union ist nicht nur die Exekutive einer supranationalen Organisation, sondern vor allem eine Exekutive mit Supermacht:

- in der Gesetzgebung kommt ihr eine Schlüsselqualifikation zu,
- sie hat quasijudikative Kompetenzen,
- als Wächter über die Verträge ist sie der Superstaatsanwalt der Union,
- und als Exekutive unterliegt sie keinerlei Weisungen der gewählten Organe oder der Bürger, was dem Demokratieprinzip widerspricht.

Betrachten wir diese Anomalien im einzelnen. Die Kommission besitzt – *erstens* – das Vorschlagsmonopol in der Gesetzgebung. Ohne Vorschlag von ihr kann es keine europäische Gesetzgebung geben. Man stelle sich vor, in der Schweiz könnten weder die Mitglieder des Nationalrats noch die Mitglieder des Ständerats die Gesetzgebungsinitiative ergreifen. Das ist nicht nur ungewöhnlich, sondern einmalig: das EU-Parlament ist wahrscheinlich das einzige Parlament der Welt, das kein Vorschlagsrecht für die Gesetzgebung hat.

Wegen der weitverbreiteten Kritik an diesem Zustand hat der Vertrag von Maastricht (1992) dem EU-Parlament und dem EU-Rat, in dem die Minister der Mitgliedstaaten vertreten sind, ausdrücklich das Recht zugesprochen, die Kommission zur Vorlage von Gesetzesentwürfen aufzufordern. Aber die Kommission hat schon 1995 in einer Mitteilung klargestellt, dass sie sich nicht verpflichtet fühle, einer solchen Aufforderung auch Folge zu leisten. Kommt hinzu, dass Parlament und Rat, praktisch gesehen, auch schon zuvor die Möglichkeit hatten, die Kommission in einer Entschliessung aufzufordern, einen Gesetzesentwurf zu einem bestimmten Thema vorzulegen. Der Vertrag von Maastricht hat deshalb in dieser Hinsicht faktisch nichts geändert. Man hat das Problem nicht gelöst, sondern die Öffentlichkeit in die Irre geführt.

Auch im weiteren Gesetzgebungsprozess nimmt die Kommission zu Änderungsvorschlägen Stellung und bestimmt durch ihr Votum das Entscheidungsquorum im Rat: schliesst sich der Rat dem Votum der Kommission an, so kann er mit qualifizierter Mehrheit entscheiden; tut er es nicht, so ist Einstimmigkeit erforderlich. Die Kommission wird jedoch gar keinen Vorschlag unterbreiten, wenn sie befürchtet, dass der Rat sich einstimmig darüber hinwegsetzen könnte. Insbesondere wird sie keine Vorschläge machen, die zu einer Repatriierung von Kompetenzen führen könnten. Deshalb ist die ordentliche Gesetzgebung der Union eine Einbahnstrasse in Richtung Zentralisierung. Man kann anhalten, aber es gibt kein Zurück. Angesichts dessen ist es um so stossender, dass die EU-Kommission als Gesetzgeber nicht öffentlich tagt. Das widerspricht demokratischen Grundsätzen.

Zweitens. Eine quasijudikative Rolle spielt die Kommission in der Wettbewerbs- und Aussenhandelspolitik. Als Wettbewerbshüterin ermittelt sie gegen Unternehmen, die eines kartellistischen Verhaltens oder des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verdächtigt werden. Sie durchsucht Büros, beschlagnahmt Dokumente, verhört Beschuldigte und verhängt (ausserordentlich hohe) Strafen. Das Urteil wird nicht von der Generaldirektion Wettbewerb, sondern von den 27 Kommissaren gefällt; die meisten von ihnen kennen sich jedoch weder in der allgemeinen Wettbewerbspolitik noch in dem konkret zu entscheidenden Fall aus. Deshalb wird die Ausführung der Wettbewerbspolitik in den meisten Industrieländern einer politisch unabhängigen und fachlich kompetenten Wettbewerbsaufsicht übertragen. Das würde sich auch für die EU empfehlen.

Die quasijudikative Rolle der Kommission in der Aussenhandelspolitik bezieht sich vor allem auf die sogenannten «Anti-Dumping»-Verfahren. Wie in der Wettbewerbspolitik, ermittelt die Kommission gegen private Anbieter, fällt einen Schuldspruch und verhängt Strafen («Anti-

* Raymond Fisman & Roberta Gatti: «Decentralization and corruption: evidence across countries». Journal of Public Economics 83.3 (März 2002).

** Hermann Schmitt & Jacques Thomassen: «Political Representation and Legitimacy in the European Union». Oxford University Press, 1999.

Dumping»-Zölle) oder schliesst einen Vergleich (Preisverpflichtungen). Auch in diesen Fällen liegt die Letztentscheidung bei der Gesamtheit der Kommissare. Besser wäre eine unabhängige Handelskommission, am besten die Abschaffung der ganzen «Anti-Dumping»-Politik. Denn anders als die Wettbewerbspolitik, ist die «Anti-Dumping»-Politik ein protektionistisches Instrument. Falls wirklich einmal ausländische Anbieter eine marktbeherrschende Stellung erringen und missbrauchen sollten, könnte ja die Wettbewerbsaufsicht tätig werden.

Die Kommission wacht *drittens* darüber, dass die Mitgliedstaaten die europäischen Verträge einhalten. Wenn nicht, kann sie die Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen. Sie wird als öffentlicher Ankläger – als Staatsanwalt – tätig. Auch diese Funktion sollte ausgegliedert werden. Sie steht einer Verwaltungsbürokratie nicht zu. Die Tatsache, dass die Kommission nicht nur exekutive, sondern auch legislative und letztlich judikative Zuständigkeiten besitzt, verstösst gegen das Prinzip der Gewaltentrennung. Eine derartige Machtballung ist eine Bedrohung für den freiheitlichen Rechtsstaat.

Aber auch als Exekutivorgan ist die Kommission – *viertens* – ungewöhnlich mächtig. Sie handelt nicht, wie das Sekretariat einer internationalen Organisation, unter der Aufsicht der Mitgliedstaaten, oder wie eine einzelstaatliche Bürokratie auf Anleitung demokratisch gewählter Politiker. In EG-Vertrag heisst es dazu: *«Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen» (Artikel 213, Absatz 2)*. Ob die Kommission ihren vertraglichen Verpflichtungen nachkommt, entscheidet der Europäische Gerichtshof. Dieser teilt jedoch das Interesse der Kommission an der Zentralisierung Europas; denn je grösser die Kompetenzen der Union, desto wichtiger und interessanter sind auch die Fälle, die die Richter zu entscheiden haben.

Das Europäische Parlament kann zwar alle Kommissare zusammen entlassen, aber unerwünschte Entscheidungen nicht verhindern. Denn dafür bedürfte es eines Gesetzgebungsvorschlags der Kommission. Die Mitgliedstaaten können den von ihnen entsandten Kommissaren allenfalls damit drohen, sie nicht wieder vorzuschlagen, aber viele Kommissare streben gar keine Wiederernennung an. Schliesslich können die Mitgliedstaaten der Kommission das Budget kürzen. Der Finanzrahmen wird jedoch nur alle fünf Jahre von ihnen festgelegt, und eine Kürzung ist nur möglich, wenn alle 27 Mitgliedstaaten zustimmen. Es genügt der Kommission daher, wenn sie etwa von Belgien oder Luxemburg unterstützt wird.

Im Idealfall würde sich die Kommission an den Wünschen des Souveräns – der Bürger – orientieren. Dazu hat sie aber wenig Anlass, noch weniger als andere staatliche Bürokratien. Das liegt nicht nur daran, dass sie unabhängig von den gewählten Volksvertretern ist. Es kommt hinzu, dass sie als internationale Bürokratie der Aufmerksamkeit der Wähler besonders weit entzogen ist. Je mehr die Politik zentralisiert wird, desto weniger versteht der Bürger, was vor sich geht.

Zum einen steigen für ihn die Informationskosten. Die Probleme werden immer abstrakter, und die «Harmonisierung» oder Zentralisierung der Politik macht es ihm unmöglich, die Leistung verschiedener Mitgliedsregierungen zu vergleichen. Die Entscheidungsträger der Union sind weit weg, und sie sprechen Sprachen, die die meisten Bürger nicht verstehen. (Die Bildungseliten sehen das natürlich anders; für sie ist es wohl geradezu chic, fremde Sprachen zu hören, zu lesen oder zu sprechen.) Schliesslich sind die Informationskosten der Bürger hoch, weil die meisten internationalen Gremien – wie die Kommission – hinter verschlossenen Türen tagen.

Die Kommission besitzt nicht nur exekutive, sondern auch legislative und judikative Zuständigkeiten; das verstösst gegen das Prinzip der Gewaltentrennung. Eine derartige Machtballung ist eine Bedrohung für den freiheitlichen Rechtsstaat.

Zum anderen schwächt die Zentralisierung den Anreiz der Bürger, sich über Politik zu informieren. An der Wahlurne – zum Beispiel bei den Wahlen zum Europaparlament – hat die Stimme des einzelnen wenig Gewicht. Da darüber hinaus die Kosten der Ausgabenprogramme, die zugunsten einzelner Interessengruppen beschlossen werden, auf immer mehr Steuerzahler verteilt werden, ist der Anreiz des einzelnen Bürgers, sich zu informieren und zu wehren, noch geringer. Das gleiche gilt übrigens für die

nationalen Finanzminister: wenn sie bei den europäischen Budgetverhandlungen Geld einsparen wollen, müssen sie nicht nur erst einmal 26 Kollegen überzeugen, sondern sie können auch nur einen Bruchteil der Einsparungen in ihrem eigenen Etat verbuchen. Mit der Zentralisierung schwindet schliesslich die Chance des einzelnen Bürgers, Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern zu gewinnen. Diese Überlegungen werden durch Meinungsumfragen, wie diejenige von Eurobarometer im November/Dezember 1995, gestützt. 40 Prozent der Befragten glauben, überhaupt keinen Einfluss auf die EU-Entscheidungen zu haben, aber nur knapp 30 Prozent trauen sich keinerlei Einfluss auf die nationale Regierung zu.

Dies sind subjektive Einschätzungen, die nicht richtig sein müssen. Gibt es auch empirische Tatsachen, die die Hypothese mangelnder Information und Kontrolle belegen? Im Jahr 2004 fragte Eurobarometer die Bürger, ob der Hauptsitz der EU-Kommission in Strassburg sei. Nur 22 Prozent wussten, dass dem nicht so ist. Auch die Ergebnisse für die anderen EU-Institutionen deuten auf Unwissenheit hin. Das geringe Interesse der Bürger an der Europapolitik äussert sich auch in der niedrigen Wahlbeteiligung. Bei den letzten Wahlen zum Europa-Parlament im Jahr 2004 gab weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten ihre Stimme ab.

Da internationale Organisationen der demokratischen Kontrolle weitgehend entzogen sind, sind finanzielle Unregelmässigkeiten dort wahrscheinlicher als in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Bleiben wir beim Demokratiedefizit. Ein deutliches Indiz für die mangelnde demokratische Kontrolle der Kommission ist die Besoldung ihrer Beamten. Sie verdienen zum Beispiel weit mehr als vergleichbare Ministerialbeamte in Deutschland. Die Einkommensunterschiede haben sogar im Zeitablauf noch zugenommen. Lagen die Brüsseler Nettogehälter 1980 im Durchschnitt noch 50 Prozent über den deutschen, waren es 1997 schon 80 Prozent. Daran dürfte sich in den letzten Jahren wenig geändert haben.

So erstaunt es nicht, dass bereits im Jahre 1984 die sich immer weiter öffnende Einkommensschere das deutsche Parlament beschäftigt hat. Seine Beschlüsse blieben jedoch ohne Wirkung, weil die Regierung im Vorschlagsmonopol der Kommission ein «unüberwindliches Hindernis» sah. Als der europäische Ministerrat 1991 das Verfahren der Gehaltsanpassung in Frage stellte, traten die Kommissionsbeamten in Streik. Es kam zu einem Kompromiss, der aber am Gehaltsabstand wenig änderte. Schliesslich nahm sich der deutsche Rechnungshof der Sache an, und der Haushaltsausschuss des Bundestages empfahl 1997 einstimmig, eine 20prozentige Sperre und gegebenenfalls Kürzungen der deutschen EU-Beiträge anzudrohen. Es kam jedoch, wie es kommen musste – alles ist beim alten geblieben.

Weniger bekannt ist, dass auch die Brüsseler Pensionen ungewöhnlich grosszügig sind. Die Kommissionsbeamten können bereits mit 60 Jahren und ohne jede Einkommenseinbusse in den Ruhestand gehen. Auch wer aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig in Pension geht, braucht keinen Einkommensverlust hinzunehmen. Er kann überdies – ein je nachdem nicht zu unterschätzender Vorteil – unbeschränkt hinzuverdienen.

Da internationale Organisationen der demokratischen Kontrolle weitgehend entzogen sind, sind finanzielle Unregelmässigkeiten bis hin zur Korruption dort wahrscheinlicher als in den einzelnen Mitgliedstaaten. Eine internationale Querschnittanalyse fand auch tatsächlich einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen der Zentralisierung des Staates und dem Ausmass der Korruption.* Auch der EU-Kommission werden immer wieder Verschwendung und Korruption zur Last gelegt. Seit 1994 hat der Europäische Rechnungshof der Kommission jedes Jahr das erforderliche Unbedenklichkeitstestat verweigert. In seinem Bericht für 2006 stellt er fest, dass 30 Prozent der Agrarausgaben und 12 Prozent der strukturpolitischen Ausgaben fehlerhaft waren. 1999 setzte das EU-Parlament eine unabhängige Untersuchungskommission ein. Ihr Bericht war so niederschmetternd, dass die Kommissare freiwillig geschlossen zurücktraten. 2002 trat gar die Kommissionsbeamtin Martha Anderson, die die Finanzkontrolle leitete, aus Protest gegen die mangelhaften Kontrollmöglichkeiten zurück. Und 2003 wurde der Leiter des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat) in einen Korruptionsskandal verwickelt und musste gehen. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung schätzte den durch Betrügereien entstandenen Schaden 2004 auf 1,5 Milliarden Euro.

Vor diesem Hintergrund wird klar, warum viele Kritiker behaupten, die Kommission sei besonders anfällig für die Avancen von Interessengruppen. Dafür könnte es mindestens drei Gründe geben. *Erstens* ist das Entscheidungsgremium der 27 Kommissare kleiner als das riesige EU-Parlament mit seinen 782 Abgeordneten. Interessenverbände können deshalb leichter eine Mehrheit der Kommissare für sich gewinnen. Die Kommissare sind auch ein lohnenderes Ziel als der Ministerrat, weil der Ministerrat – anders als die Kommission – meist nur mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig entscheiden kann.

Zweitens unterliegen die Kommissionsbeamten, anders als die Politiker in Rat und Parlament, nicht der Wiederwahl. Sie brauchen daher auf die Wünsche der Bürger kaum Rücksicht zu nehmen. Um so nachgiebiger sind sie gegenüber den Interessengruppen.

Drittens profitieren die Lobbyisten von der Intransparenz der Entscheidungsprozesse in der EU und speziell in der Kommission. Je weniger die Wähler durchschauen, was gespielt wird, desto einflussreicher sind die Interessenverbände. Es ist ja gerade das Wesen der Interessengruppen, dass sie politische Ergebnisse herbeizuführen versuchen, die eine Mehrheit der Wähler abgelehnt hätte. Der Hauptrivale des Lobbyisten ist der Medianwähler, und je schwächer die Kontrolle durch die Wähler, desto stärker ist der Korporatismus.

Im Grunde kommen die Forderungen der Interessengruppen der Bürokratie sogar höchst gelegen; denn was gefordert wird, ist mehr Staat und mehr Zentralisierung. Die Kommission ist daher der natürliche Verbündete der Interessengruppen. Im Grunde ist sie sogar selbst eine Interessengruppe.

Ein weiterer Punkt kommt hinzu: die Kommission hat für die Interessengruppen nicht nur ein offenes Ohr, sie subventioniert sie sogar. 2004 trug sie zum Beispiel 6,3 Millionen Euro zur Finanzierung von 30 Nicht-Regierungsorganisationen im Bereich der Umweltpolitik bei. Ausserdem sitzen in über 100 Ausschüssen der Kommission Vertreter privater Interessenverbände. Die Korporatismus-Forscher Andersen und Eliasson kamen 1991 im *European Journal of Political Research* zu der Schlussfolgerung: *«Das System der Europäischen Gemeinschaft weist heute eine stärkere Lobby-Orientierung auf als irgendeines der nationalen Systeme in Europa»*. William Peirce, ein amerikanischer Wissenschafter, gelangt in einem Konferenzbeitrag zu dem Ergebnis, dass 78 Prozent der EU-Gesetzgebung der Befriedigung von Interessengruppen diene. Ähnliches gilt für den Haushalt. In der Handelspolitik ist zum Beispiel wieder an die protektionistischen «Anti-Dumping»-Verfahren zu denken, die die Kommission in alleiniger Verantwortung durchführt.

Was ist zu tun? Die Lösung besteht darin, aus der Kommission eine normale Ministerialbürokratie zu machen, sie normalen Ministern – also dem Ministerrat – zu unterstellen. Keine Lösung ist es hingegen, aus der Kommission eine europäische Regierung zu machen, die vom Europa-Parlament gewählt und kontrolliert wird. Denn die EU-Abgeordneten haben – wie Umfragen zeigen – ganz andere Zielvorstellungen als die Bürger. Gefragt, ob drei besonders wichtige Politikbereiche eher der EU oder eher den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen werden sollten, plädierte eine Mehrheit (54 Prozent) der Europarlamentarier, aber nur eine Minderheit (44 Prozent) der Bürger für die Zentralisierung auf EU-Ebene.** Dafür dürfte es zwei Gründe geben. Zum einen wollen die EU-Abgeordneten ihre eigene Gesetzgebungsmacht erhöhen, indem sie mehr Zuständigkeiten für die EU fordern. Zum andern kandidieren vor allem diejenigen für das Europa-Parlament, die die Zentralisierung Europas gutheissen (Selbstselektion).

> Die Lobbyisten profitieren von der Intransparenz der Entscheidungsprozesse in der EU. Je weniger die Wähler durchschauen, was gespielt wird, desto einflussreicher sind die Interessenverbände.

Zwar wünschen auch die nationalen Politiker eine stärkere EU-Zentralisierung als die befragten Bürger, aber die Verzerrung ist deutlich geringer. Deshalb sollte die Kommission nicht vom Europa-Parlament eingesetzt und kontrolliert werden, sondern vom Rat, dem Gremium der nationalen Minister. Die Letztentscheidung müsste natürlich bei den Bürgern liegen. Doch damit ist nicht zu rechnen.

ROLAND VAUBEL, geboren 1948, ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Er ist Autor von «Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen» (2001).