

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

CHRISTIAN WELZ

Mit dem Attribut "la fausse assemblée de la rue Ravenstein"¹ versah vor einiger Zeit ein französischer Journalist das wohl heterogenste (Hilfs)-Organ der EG: die andere Versammlung der Gemeinschaft² – den Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA). Heterogen und anders sowohl in seiner Zusammensetzung, die sich in den drei Hauptgruppen widerspiegelt: Arbeitnehmer, Arbeitgeber, "Verschiedene Interessen". Was die Vielfalt der Zusammensetzung des WSA anbelangt, so ist diese aber von der Konzeption her gewollt, da es sich bei dem Ausschuß um eine institutionalisierte Interessenvertretung handeln soll.

Hinsichtlich der Zielsetzung und der Funktion des WSA sind die Meinungsverschiedenheiten der Gründerzeit mittlerweile weitestgehend beigelegt, so daß der WSA mit Jacques Delors als Vertreter "sämtlicher Wirtschafts- und Sozialkreise [als] unersetzlich"³ betrachtet werden muß. Es muß jedoch bezweifelt werden, ob der WSA über eine für diese Aufgabe adäquate institutionelle Struktur, einerseits, und eine entsprechende Kompetenzzuweisung, andererseits, im Organgefüge der Gemeinschaft verfügt. Die Klagen über das "Absents" im EG-System, in dem sich dieser institutionelle "Exote"⁴ befindet, sind Legende. Mit den Vertragsverhandlungen von Maastricht hätte sich die Gelegenheit geboten, diesem strukturellen Manko mehr als ansatzweise Abhilfe zu schaffen.

Der WSA, Maastricht und die Defizite

Wurden durch den Maastrichter Vertrag auch nicht alle Erwartungen des Ausschusses erfüllt, die dieser hinsichtlich einer Vertragsrevision über seinen Status gehegt hatte, so brachte der Unionsvertrag doch eine Reihe von WSA-bezogenen institutionellen Reformen mit sich, die immerhin über die im Martin-III-Bericht seitens des Parlaments geforderten Modifikationen hinausgehen⁵:

- Ausweitung der Anhörung des WSA durch eine allgemeine Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen: mußte der WSA bislang nur in 15 Fällen seitens des Rates und in zwei Fällen seitens der Kommission angehört werden⁶, so haben sich mit dem Maastrichter Vertrag die Fälle der obligatorischen Anhörung mehr als verdoppelt⁷;
- Art. 194 EGV stärkt die Unabhängigkeit der Mitglieder des WSA bei deren gleichzeitiger Verpflichtung auf das Gemeinwohl der Gemeinschaft;
- Art. 196 EGV verleiht dem WSA Autonomie in bezug auf die eigene Geschäftsordnung, die jetzt nicht mehr der einstimmigen Zustimmung des Rates bedarf;

- Art. 198 fixiert primärrechtlich die bis dato verfolgte und allein in Art. 20, 4 der Geschäftsordnung des WSA fixierte Praxis⁸, daß der Ausschuß Initiativstellungen abgeben darf. Allgemein wurde dem WSA eine längere Frist für die Abgabe seiner Stellungnahmen eingeräumt; diese wurde von zehn Tagen auf einen Monat verlängert;
- letztendlich wurde in einer Erklärung zum Vertrag die Unabhängigkeit des WSA in bezug auf die Haushalts- und Personalverwaltung auf eine Stufe mit der des Rechnungshofs gestellt und ferner in einem eigenen, den Ausschuß betreffenden Protokoll ein gemeinsamer organisatorischer Unterbau für den WSA und den Ausschuß der Regionen vereinbart⁹.

Werden diese Reformen dazu angetan sein, den WSA aus seinem "Aschenputtel"-dasein¹⁰ herauszuführen? Man wird wohl auch weiterhin ein aus der Perspektive der neo-funktionalistischen Integrationstheorie interessantes Phänomen beobachten, das in Zusammenhang mit dem Loyalitätentransfer von Eliten steht. In dem Maße, wie es dem politischen System "EG" gelingt, bestimmte Kompetenzen anzuziehen, kommt es zu einem Transfer von Loyalitäten¹¹ seitens der politischen Akteure weg vom Nationalstaat und hin zu der neuen supranationalen Organisation. Politische Akteure sind allerdings nicht nur die souveränen Nationalstaaten, sondern auch die nationalen politischen Eliten und Beamten, die Interessenvertreter und Parteien. Wie gut die Einbindung dieser Gruppen in das EG-System in den letzten vierzig Jahren funktioniert hat, läßt sich am besten an der stark gestiegenen Zahl an Interessenvertretungen ablesen, die auf EG-Ebene operieren und mit Lindberg/Scheingold als "elite systemic support" dienen kann, wengleich dieser Parameter heutzutage nicht unumstritten ist¹². Die exakte Zahl dieser Verbände und Interessengruppen variiert mitunter in erheblichem Maße in Funktion der Quelle, auf die man seine Analysen stützt. So führt der 'Répertoire des organismes professionnels de la CEE' von 1990 520 solcher "Lobbies européennes" auf, eine bereits für das Jahr 1986 höhere Zahl an EG-Dachorganisationen weist dagegen Grote aus, der insgesamt 654 solcher europäischer Verbände gezählt hat¹³. Analog zu der Entwicklung bei den transnationalen Interessengruppen stieg die Zahl der einzelnen Lobbyisten in den Jahren von 1986-1990 von ca. 6.000 auf 10.000 Interessenvertreter¹⁴. Erstaunlicherweise hat sich dieser Loyalitätentransfer der Interessenvertreter aber nicht über das per Vertragstext vorgesehene Organ, den WSA vollzogen. Die untergeordnete Rolle, die die nationalen Interessenvertreter im übrigen dem WSA zumessen, wird auch von dessen Generalsekretär, Jacques Moreau, betont, der unterstreicht, daß auch die Verbände nicht an einer Aufwertung des WSA interessiert seien, da sie ohnehin lieber den unmittelbaren Kontakt zur Generaldirektion V der Kommission suchten. Auch ein direkter Draht zum COREPER wird von Lobby-Experten eher als eine primär zu befolgende Taktik erachtet¹⁵. Art und Umfang der Lobbytätigkeit in der EG sind demnach ein Indikator dafür, daß die Interessenvertreter mit dem zu diesem Zweck konzipierten Organ nicht zufrieden sind. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung stellt sich die Frage nach Reformvorschlägen, um aus diesem Organ eine effektivere Versammlung der Interessenvertretung zu machen.

Desideratum: eine effiziente und effektive Versammlung

Die Höhe der aktuellen Arbeitsbelastung des WSA belegen bereits einige wenige Zahlen. So stieg die Zahl der Sitzungen im Zeitraum von 1958 bis 1991 von 20 auf 1.138, die Zahl der ausgearbeiteten Dokumente (Stellungnahmen, Informationsberichte, Studien) für die Jahre 1970/1991 von 60 auf 180 und die Ersuchen um Stellungnahmen von 55 auf 178 (1970/91)¹⁶. Kann dem WSA ein Mangel an Arbeitseifer nicht vorgeworfen werden, so ist jedoch zu fragen, ob sich der Ausschuß mit Blick auf eine wirksame politische Einflußnahme und eine größere Außenwirkung nicht auf ausgewählte Stellungnahmen zu wichtigen, ihn in seiner Sachkompetenz primär betreffende Themenbereiche beschränken sollte.

Mit Blick auf eine effizientere Arbeitsgestaltung im Rahmen des WSA könnten auch zwei Reformansätze führen, die die Art und Zahl seiner Mitglieder betreffen. Zum einen könnte die Zahl seiner Mitglieder primär zugunsten der größeren Mitgliedstaaten erhöht werden, wenn man sich vor Augen führt, daß die Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Zeitraum von 1957–1987 um den Faktor 3,65, die der Mitglieder des WSA um das 1,88-fache stieg. Eine angemessene Erhöhung könnte hier zu einer adäquateren Vertretung der gesellschaftlichen Gruppen und zu einer Steigerung der Arbeitskapazität führen¹⁷. Als ein weiterer Vorschlag zur Erhöhung der Arbeitseffizienz im WSA wäre an die Einführung von sogenannten "suppléants" (Stellvertreter) zu denken. Könnten sich die Mitglieder des WSA auch im Plenum vertreten lassen, so würden sich leichter führende Interessenvertreter aus den Mitgliedstaaten für eine Kandidatur gewinnen lassen, da sie nicht ständig in Brüssel präsent sein müßten und nur für die Beratung von wichtigen politischen Dossiers zusammenkommen müßten¹⁸. Ihre Stimme würde den Stellungnahmen des WSA mehr politisches Gewicht verleihen¹⁹. Man könnte in diesem Zusammenhang auch in Betracht ziehen, die Kandidatenlisten – zumindest teilweise – nicht mehr von den nationalen Regierungen (Art. 195, 1 EWGV), sondern von den Interessenverbänden aufstellen oder die Mitglieder des WSA sogar direkt von letzteren nominieren zu lassen²⁰.

Was die Effektivität der Arbeit des WSA anbelangt, so kann diese nur in enger Verknüpfung mit der des Parlaments bewertet werden.

Je mehr sich das Parlament in Richtung auf ein gesetzgebendes Organ entwickelt, desto stärker kann und muß der Ausschuß die ursprünglich rein konsultative Funktion des EP übernehmen und somit seinen Part als wichtiger "Transparenz- und Demokratiefaktor"²¹ in die Waagschale werfen. Es wird sich also beim heutigen Stand der Integration die Macht des WSA nur dann entscheidend ausweiten, wenn die direkt gewählte Legislative über entsprechende, diesen Namen verdienende Kompetenzen, verfügt. Eine Stärkung des Parlaments bedeutet dann auch eine Stärkung des WSA, wenn beide sich nicht als "rivals, but allies"²² verstehen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, daß der WSA nicht ausschließlich vom Rat "verwaltet" wird, sondern daß der Ausschuß seine Stellungnahmen an alle an dem politischen und legislativen Willensbildungsprozeß beteiligten Organe richten kann²³. Eine stärkere Anbindung des WSA an das Parlament könnte u. a. dadurch erreicht werden, daß das EP vor der ersten Lesung die

Stellungnahme des Ausschusses einholen müßte und im Rahmen des Kooperations-/Kodezisionsverfahrens vor der zweiten Lesung fakultativ auf dessen Expertise zurückgreifen könnte²⁴. Was das Verhältnis zwischen EG und Mitgliedstaaten angeht, könnte eine engere Verknüpfung des WSA mit seinen nationalen Pendanten angeregt werden, wobei, wenn es gelingen sollte, Synergieeffekte herzustellen, etwa im Wege der Assissen der Ausschüsse, es durchaus denkbar wäre, daß dies zu einer effektiveren Durchsetzung der eigenen Position beitragen könnte²⁵. Zwei Bemerkungen zu verschiedenen Phasen des politischen Prozesses: In bezug auf die Phase der Entscheidungsfindung, wäre zu überlegen, ob der WSA nicht auch mit anderen Gestaltungsmitteln als den Stellungnahmen in den Verlauf eingreifen könnte. Zu denken wäre z. B. an hearings, die o.g. sozialpartnerschaftlichen Assissen, formelle und informelle Kontakte mit den EG-Organen im Vorfeld einer Stellungnahme, etc. Was die Implementationsphase anbelangt, so könnte der WSA in dem Bereich, für den er kompetent ist, die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge dahingehend unterstützen, daß er die Durchführung des EG-Rechts aus praxisorientierter Perspektive evaluiert²⁶. Effektivitätssteigernd könnte letztlich auch eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit des WSA wirken, die den EG-Bürgerinnen und -bürgern die Systemgestaltungsfunktion auch dieser Versammlung deutlich machen müßte.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Guérivière, Jean de la: La fausse assemblée, *Le Monde* v. 18. 6. 1991, S. 26. Im Dezember 1991 verstarb der französische Präsident des WSA François Staedelin. Zu seinem Nachfolger wurde im Januar 1992 der Deutsche Michael Geuenich (Gruppe II) gewählt.
- 2 Vgl. WSA (Hrsg.): Die andere Versammlung der Gemeinschaft, Brüssel 1989.
- 3 Vgl. VWD-Europa v. 5. 3. 1992, S. 7; Wölke, Gabriele: Träger der Integration. Rolle und Funktion des Wirtschafts- und Sozialausschusses, in: Gewerkschaftsreport Nr. 8 (1987), S. 32–36.
- 4 Vgl. u. a. Brüske, Hans-Günther: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, S. 86.
- 5 Vgl. EP Dok. A3–270/90 und EP Dok. A3–123/92/Teil I.
- 6 Vgl. Schwaiger, Konrad: Art. 198, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann: Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 4, Baden-Baden

1991, S. 5050, Anm. 1.

- 7 Zu den Fällen der obligatorischen Anhörung nach dem EWGV (Art. 43, 2; 49; 54, 1; 54, 2; 63, 1 + 2; 75, 1; 79, 3; 100, 2; 100 a, 1; 118, 3; 118 a, 2; 121; 130 d; 130 q, 1 + 2; 130 s, 1) sind folgende Anwendungen nach dem Unionsvertrag hinzugekommen: Art. 75, 3; 99; 100 (hier kommt es zu einer Erweiterung des Anwendungsbereiches) 125; 126, 4; 127; 129, 4; 129 a, 2; 129 d; 130, 3; 130 b; 130 e; 130 i; 130 o; 130 s, 1/2/3 und Art. 2, 3 des Protokolls über die Sozialpolitik.
- 8 Vgl. Tooth, A. G.: *European Community Law*, Vol. 1, Oxford 1990, S. 185.
- 9 Vgl. Agence Europe v. 21. 12. 1991, S. 17, v. 29. 2. 1992, S. 14 und v. 2. 3. 1992, S. 15.
- 10 Vgl. Catling, John: Organisation und Politik des Wirtschafts- und Sozialausschusses, in: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia: *Handbuch der europäischen Integration*, Wien 1991, S. 140.
- 11 Vgl. Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic*

- Forces 1950–1957, Stanford 1969, S. 16.
- 12 Vgl. Streek, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics & Society*, 1991, S. 141 f.
- 13 Vgl. das Verzeichnis der Kommission, *Répertoire des organismes professionnels de la CEE*, Brüssel 1991; Grote, Jürgen: Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien: Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens et al. (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 4, Baden-Baden 1990, S. 230; Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A.: European Community Lobbying, *European Journal of Political Research* 1991, S. 175/176; *VWD-Europa* v. 5. 10. 1990; Petite, Michel: Les lobbies européens, *Pouvoirs* no. 48, S. 95, der für das Jahr 1989 506 'lobbies européennes' gezählt hat, sowie Sidjanski, Dusan/Ayberk, Ural: Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaires, *Revue d'intégration européenne*, vol. 10 nos. 2–3, 1987, S. 174.
- 14 Vgl. Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A., a. a. O., S. 175/176.
- 15 Vgl. Guérivière, Jean de la, a. a. O., S. 26. Zu den Formen des direkten Lobbyismus via EG-Kommission vgl. "All good friends", in: *The Economist* v. 27. 10. 1990, S. 29; vgl. Nonon, Jacqueline/Clamen, Michael: *L'Europe et ses couloirs. Lobbying et lobbyistes*, Paris 1991, S. 130.
- 16 Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG, Jahresbericht 1991, Brüssel 1992, S. 168/170.
- 17 Vgl. z. B. Vandamme, Jacques: Conclusions générales et propositions pour le renforcement du Comité Economique et Social dans la Communauté européenne, in: T.E.P.S.A.: *L'avenir de la fonction consultative professionnelle dans la Communauté Européenne*, Brüssel 1989, S. 137.
- 18 Vgl. ebd., S. 6/7.
- 19 Vgl. Coombes, David: *La fonction consultative professionnelle dans la Communauté Européenne*, ebd., S. 13.
- 20 Vgl. in diesem Sinn Vandamme, Jacques, a. a. O., S. 137.
- 21 Constantinesco, Léontin-Jean: *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften. I: Das institutionelle Recht*, Baden-Baden 1977, S. 441.
- 22 Morgan, Roger: *The Consultative Function of the Economic and Social Committee of the European Community*, Florence 1991, S. 10.
- 23 Vgl. EP Dok. A 3–237/91, S. 9.
- 24 Vgl. Morgan, Roger, a. a. O., S. 10 und Rifflet, Raymond: *Prospective de la fonction consultative*, in: T.E.P.S.A., a. a. O., S. 132.
- 25 Zu den Grunddaten und Konzeptionen der sozialpartnerschaftlichen Organe in den Mitgliedstaaten vgl. u. a. Catling, John, a. a. O., S. 132/133; T.E.P.S.A., a. a. O.
- 26 Vgl. Morgan, Roger, a. a. O., S. 17/18.

Weiterführende Literatur

- Catling, John: *Organisation und Politik des Wirtschafts- und Sozialausschusses*, in: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia: *Handbuch der europäischen Integration*, Wien 1991, S. 128–141.
- Morgan, Roger: *The Consultative Function of the Economic and Social Committee of the European Community*, Florence (EUI Working Paper EPU No. 91/11) 1991.
- Schwaiger, Konrad: *Der Wirtschafts- und Sozialausschuß – Art. 193 bis 198 EWGV*, in: Groeben, Hans von der/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Bd. 4, Baden-Baden 1991, S. 5008–5052.
- Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG: *Jahresbericht 1991*, Brüssel 1992.