

Nicolaysen, Gert

**Article — Digitized Version**

## Die Kommission in der Krise

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Nicolaysen, Gert (1999) : Die Kommission in der Krise, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 5, pp. 283-287

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40445>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Mißwirtschaft der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten dann auch die nationalen, regionalen und lokalen Akteure die Verantwortung tragen. Die „Entflechtung von Programmierung und Implementation“ wird dann nicht zu einer unübersichtlichen Vielfalt und Segmentierung führen, wenn der Prozeß der Umsetzung einer Politik kontinuierlich bewertet wird und die neuen Erfahrungen einer Verbesserung des Programms zugute kommen. Die gemeinsame Klammer von Programmformulierung und Implementation wäre also eine den gesamten Prozeß umfassende Evaluation und Finanzkontrolle.

Die Studie des Wissenschaftszentrums belegt die Erfolge der europäischen Strukturpolitik ebenso präzise wie die Schwächen dieser Politik. Mit der Strukturpolitik wurde eine gemeinsame europäische Politik entwickelt. Die Politik der Europäischen Union beschränkt sich also keineswegs auf den Abbau von Handelshemmnissen. Die Strukturpolitik ist zugleich ein Beispiel für die Möglichkeit umverteilender Politik auf der europäischen Ebene. Die Wachstums-

effekte der Strukturpolitik lassen sich z.B. für Irland nachweisen. Bei einem Anteil der Strukturpolitikförderung von bis zu 3% des Bruttoinlandsprodukts zeigen sich in Irland zusätzliche Wachstumseffekte der Strukturpolitik im Zeitraum von 1989 bis 1999 von mittelfristig 3 - 4% und langfristig 2%. Solche Erfolge werden in der gegenwärtigen Krise der Europäischen Union gern übersehen.

### Hohes Maß an Reformbereitschaft

Allzuleicht wird vergessen, daß sich die Leistungsfähigkeit der europäischen Politik nur im Vergleich mit der Leistungsfähigkeit der nationalen Politik beurteilen läßt. Für eine Verbesserung der Strukturpolitik und die Realisierung ihrer Reformvorschläge sehen die Autoren der Studie durchaus Chancen. Ihren Optimismus begründen sie mit dem hohen Maß an Reformbereitschaft bei der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Diese Bereitschaft sei in einem Ausmaß vorhanden, „das erheblich über den Bestand an Wandlungsbereit-

schaft in den meisten nationalstaatlichen Politiksektoren hinausgeht“. Mehr noch als für einzelne Politikbereiche ist ein hohes Maß an Reformbereitschaft für die Gesamtarchitektur der Europäischen Union gefordert. Eine europäische Verfassung, die Entwicklung einer europäischen Identität und klare Verantwortlichkeiten für politisches Handeln sind die notwendigen und durchaus realisierbaren Voraussetzungen, um die Krise der Europäischen Union zu meistern.

Für einen europäischen Verfassungsstaat ist die Zeit reif. Die europäische Verfassung müßte föderale Strukturen schaffen, die geeignet sind, die Verantwortung für politisches Handeln klar zurechenbar zu machen. Die Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten würde sich auf einen neuen Sinnzusammenhang einer größeren Gemeinschaft beziehen. Sie bliebe eine Souveränität, die zuallererst in den Völkern der Mitgliedstaaten mit ihren kulturellen und sozialen Differenzen wurzelt. Eine europäische Verfassung müßte sich an dieser Vielfalt der Kulturen und Nationen orientieren.

Gert Nicolaysen

## Die Kommission in der Krise

Die Kommission ist eine geniale Erfindung der europäischen Integration. Ihren Ursprung hat sie als „Hohe Behörde“ der Montanunion, damals noch mit dem Attribut „supranational“ ausgezeichnet. Als „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“ nach dem Fusionsvertrag von 1965 ist sie ihren Weg mit Höhen und Tiefen gegangen.

Im Organisationsgefüge der EG steht die Kommission neben dem Rat, in dem die Interessen der Mitgliedstaaten zur Geltung kommen, und neben dem Parlament, dem demokratischen Organ, sowie neben der Europäischen Gerichtsbarkeit. Sie ist auf das allgemeine Wohl der Gemeinschaft verpflichtet und von Weisungen der Regierungen oder anderer Stellen

unabhängig. Sie hat Aufgaben in der Legislative durch ihr Initiativrecht („Motor der Gemeinschaft“) sowie als Exekutive in der Anwendung der Verträge und der Überwachung von Mitgliedstaaten und Unternehmen („Hüterin der Verträge“). Die Aufteilung der Funktionen in der Gemeinschaftsverfassung entspricht nicht dem klassischen Schema der Gewaltenteilung in

Staatsverfassungen (die ihrerseits unterschiedlich ausgeformt sind); sie hat indessen eine eigene Gemeinschaftsstruktur für die Kontrolle der beteiligten Gewalten, einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen sowie für die Orientierung auf die Integrationsziele geschaffen.

Wie alles Sterbliche ist auch die Kommission fehlsam und unzulänglich. Der aus fünf Mitgliedern bestehende Ausschuß unabhängiger Sachverständiger und sein „Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission“ vom 15. März 1999, der zum sofortigen Rücktritt der Kommission geführt hat, bestätigt diese Feststellung und gibt Anlaß zu Überlegungen, wie das Ausmaß solcher Unzulänglichkeiten künftig verringert werden kann.

### Kontrollen

Klassisches Instrument gegen finanzielle Mißstände und Unregelmäßigkeiten sind Finanzkontrollen. Seit 1977 hat die Europäische Gemeinschaft als externe Prüfungsinanz eine Rechnungshof mit umfassenden Prüfungsaufgaben (Art. 246-248 EGV); für die interne Prüfung und Kontrolle ist die Generaldirektion XX (Finanzkontrolle) zuständig. Der Ausschuß der Sachverständigen hat dem Rechnungshof ein positives Zeugnis ausgestellt, demgegenüber Kritik an der Vorabkontrolle durch die Generaldirektion XX geübt. Vor allem hat aber die Kommission offensichtlich nicht beizeiten die notwendigen Konsequenzen aus den Feststellungen des Rechnungshofs gezogen. Kritisiert wird auch die Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF (Unité Communautaire de Lutte Anti-Fraude); ihre Situation inner-

halb der Kommission wird als „etwas undurchsichtig“ charakterisiert.

Kontrollen können Unregelmäßigkeiten schwerlich ganz verhindern. Insbesondere die nachträgliche Prüfung durch den Rechnungshof hat das Ziel, Fehler aufzudecken. Ihr Drohpotential kann darüber hinaus das Bewußtsein für die Regeln schärfen und dadurch einem allzu sorglosen Umgang mit Geldern vorbeugen; in den konkreten Fällen hat es dafür ersichtlich nicht ausgereicht.

In der Aufdeckung der Mißstände waren die Kontrollen letztlich erfolgreich: Am Ende stand der Rücktritt der Kommission. Vielleicht hätten die aufgedeckten Unregelmäßigkeiten allein diese Wirkung noch nicht gehabt und noch nicht haben müssen, auf jeden Fall waren sie aber eine Folge der zögerlichen Reaktion der Kommission; die Kommission hätte so gleich entschieden durchgreifen und das Übel an der Wurzel packen müssen. So war es erst das Europäische Parlament, das die Dinge in die Hand nahm und Konsequenzen durchsetzte. Auch das Parlament brauchte einige Anläufe, in denen die Schwächen und Stärken seiner Möglichkeiten sich zeigten: Verschiedene parlamentarische Anfragen blieben ohne Wirkung (Art. 140 Abs. 3 EGV); die Verweigerung der Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans (17. 12. 1998) ist rechtlich nicht sanktioniert (Art. 276 EGV); das Mißtrauensvotum gegen die Kommission erhielt am 14. 1. 1999 nicht die erforderliche Mehrheit (vgl. Art. 201 EGV). Erfolgreich war schließlich ein Weg, der im EG-Vertrag nicht vorgesehen ist: Der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger wurde im Einvernehmen zwischen dem Parlament (Konferenz der Präsidenten) und dem

Präsidenten der Kommission eingesetzt; er ist kein Untersuchungsausschuß des Parlaments nach Art. 193 EGV.

Als Fazit kann gelten: Das Europäische Parlament hat sich stärker gezeigt, als seine Instrumente es vermuten lassen, stärker auch, als es im Ruf der Öffentlichkeit dasteht.

### Individuelle Verantwortlichkeiten

Die Abläufe der letzten Monate haben erneut eine Diskussion über das Verhältnis vom Parlament und Kommission aufkommen lassen. Der Mißtrauensantrag des Parlaments richtet sich gegen die ganze Kommission. Findet er die erforderlichen Mehrheiten, „so müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen“ (Art. 201 EGV).

Im konkreten Fall hätte die Möglichkeit, den Rücktritt einzelner Mitglieder zu erzwingen, den übrigen Mitgliedern den Rücktritt erspart. Im Bericht der Sachverständigen konnte das individuelle Verhalten nur bei ein oder zwei Kommissaren gerügt werden – übrigens in keinem Fall persönliche Bereicherung oder strafrechtliche Handlungen. In den Rücktritt wurden aber nun Kommissare einbezogen, gegen die nie ein Vorwurf erhoben wurde und die hervorragende Arbeit geleistet haben; es seien nur einige Namen genannt: van Miert, de Silguy, Monti, Fischler. Auch die Kommission als Ganzes war in wesentlichen Bereichen erfolgreich, man denke an die Vorbereitungen der Währungsunion und der Erweiterung. Im übrigen sind die allgemeinen Rügen kaum individuell zurechenbar; die meisten Mißstände und ihre zögerliche Korrektur haben sich aus Mängeln der Verwaltungsstrukturen ergeben, die sich zum Teil in

langen Entwicklungen eingestellt haben. Von der Sache her konnte ein Mißtrauensvotum gegen die ganze Kommission daher vielleicht sogar als unverhältnismäßig beurteilt werden und nicht als adäquates Mittel, notwendige Reformen durchzusetzen.

Eine Änderung des Vertrags (Art. 201 EGV), die einen Mißtrauensantrag gegen die Tätigkeit einzelner Mitglieder der Kommission ermöglichen würde, will indes wohlüberlegt sein und sollte nicht aus kurzfristigen Erkenntnissen zu einer konkreten Situation beschlossen werden. Dem Vertrag in seiner gegenwärtigen Fassung liegt ersichtlich ein anderes Konzept der Stellung der Kommission in der Verfassung der Gemeinschaft zugrunde: Über die individuelle Verantwortlichkeit von Mitgliedern der Kommission entscheidet der Gerichtshof auf Antrag des Rates oder der Kommission. Im Amtsenthebungsverfahren kann eine Verletzung der Amtspflichten geltend gemacht werden, das ist z.B. die Pflicht, während der Amtszeit keine andere Berufstätigkeit auszuüben (Art. 213 EGV). Ferner kann des Amtes enthoben werden, wer die Voraussetzungen für die Ausübung nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat (Art. 216 EGV). Die Zuständigkeit des Gerichtshofs zeigt, daß der Vertrag hier nicht die politische Verantwortlichkeit meint; für sie ist bewußt der Mißtrauensantrag des Parlaments gegen das Kollektiv vorbehalten (Art. 201 EGV). Die Beschränkung des Antragsrechts beim Gerichtshof auf den Rat und die Kommission könnte dieses Motiv bestätigen, könnte indes auch ein Relikt der früher praktizierten Reduzierung parlamentarischer Rechte sein. Ihre Erstreckung auf das Parlament wäre unbedenklich, weil jedenfalls der Gerichtshof Gründe

herausfiltern würde, die nur in politischen Differenzen wurzeln.

Die Beschränkung auf ein Mißtrauensvotum nur gegen das Kollektiv rechtfertigt sich zunächst aus der Definition der Kommission als Kollegialorgan. Im Entscheidungsbereich wird die Kommission als Ganzes tätig; insoweit ist ein Fehlverhalten dem Organ zuzurechnen und gegen das Organ zu sanktionieren. Es könnte sein, daß der Vertrag das Mißtrauensvotum diesem Bereich vorbehalten und individuelle Fehler dem Verfahren der Amtsenthebung zuweisen wollte. Am Kollegialprinzip sollte nicht gerüttelt werden. Die Wahrnehmung von Zuständigkeiten durch einzelne Mitglieder der Kommission führt allzusehnlich zu entsprechenden nationalen Zurechnungen und beeinträchtigt die Supranationalität der Kommission.

Weitere Überlegungen gegen individuelle parlamentarische Verantwortlichkeiten könnten aus der besonderen Stellung der Kommission in ihrer Unabhängigkeit und Verpflichtung auf das allgemeine Wohl der Gemeinschaften (Art. 213 EGV) zu folgern sein; ihre Unabhängigkeit hat eine Parallele in der vergleichbaren Garantie für die Europäische Zentralbank (Art. 108 EGV). In diesem Konzept des Vertrags ist die Kommission kein politisches Organ und auch insoweit einer Regierung nicht vergleichbar, vielmehr haben hier technokratische Vorstellungen ihre Spuren hinterlassen, die auf Sachverstand und effektive Administration abstellen, nicht auf politische Gestaltung. Das politische Element der parlamentarischen Kontrolle, das von politischen Parteien getragen wird (vgl. Art. 191 EGV), tritt demgegenüber hier zurück und hat seinen Platz vor allem bei der inhaltlichen Mitwirkung des Parlaments und des Rats an der Rechtsetzung

nach Maßgabe der einschlägigen Vertragsbestimmungen (vgl. Art. 249-252 EGV).

Das technokratische Modell ist indes nicht ohne Abstriche realisiert worden. Das Mißtrauensvotum, auch in seiner gegenwärtigen Gestalt, bedeutet einen Ansatz demokratischer Legitimation, mehr noch die nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam vorgesehene Mitwirkung des Parlaments bei der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission (Art. 214 EGV). Diese Konsequenz entspricht der zunehmend politischen Aufgabe der Kommission, wie sie jetzt auch bei der „politischen Führung“ durch den Präsidenten zum Tragen kommt (Art. 219 EGV).

Die Frage bleibt, ob die Arbeit der Kommission nicht immer noch und weiterhin ihren Schwerpunkt in der fachlichen Bewältigung der Probleme bei der Entwicklung und der Anwendung des Gemeinschaftsrechts hat. Dann sollte man die geniale Erfindung der darauf zugeschnittenen Verfassungsstrukturen der Gemeinschaftsverfassung nicht in einer akuten Krise aufgeben; vielmehr müssen Reformen bei den Ursachen der Krise ansetzen, zu deren Diagnose der „Erste Bericht“ einen Beitrag leistet.

### **Administrative Schwächen**

Die Erkenntnisse der unabhängigen Sachverständigen lassen auf Mängel in den Verwaltungsstrukturen der Kommission, ihrer Transparenz und Kontrolle schließen. Die Gliederung der Generaldirektionen und ihre Zuordnung zu den Mitgliedern der Kommission folgen schon seit langem nicht mehr sachlichen Gesichtspunkten und den Anforderungen einer straffen, überschaubaren und wirksam kontrollierten Organisation; das glei-

che gilt vielfach für die innere Ordnung der Generaldirektionen und Dienststellen. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten, die Kohärenz z.B. zwischen den Generaldirektionen, deren Aufgaben sich berühren oder überschneiden, ist nicht ausreichend gewährleistet. Die immer einflußreicheren Kabinette der Kommissionsmitglieder, die auch für den ressortübergreifenden Zusammenhalt wesentlich sind, scheinen nicht immer in diesem Sinne zu funktionieren.

Für die administrativen Schwächen innerhalb der Kommission oder einiger ihrer Teile gibt es mancherlei Ursachen. So war immer wieder festzustellen, daß bei der Aufteilung und Zuteilung der Ressorts Fragen des Prestiges, Denken in Besitzständen und sogar Vorstellungen nationaler Gewichtung und Einflußnahme eine Rolle spielten, die konträr zu den Intentionen des EG-Vertrags stehen. Deutliche Schwachpunkte weist der Bericht nach für Bereiche, in denen die Aufgaben der Kommission sich ausgeweitet und von ihren Ursprüngen entfernt haben, besonders in den zum Teil finanziell aufwendigen Programmen, deren Durchführung und Überwachung die Dienststellen der Kommission nicht gewachsen waren. Im übrigen sind die Verluste des Haushalts durch Betrugsfälle im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten beträchtlich höher; sie sind hier nicht zu erörtern.

In diesem Zusammenhang ist eine ergänzende Bemerkung nötig: Die Kommission ist nicht das bürokratische Monster aus unfähigen, überbezahlten Beamten, als das sie in den Medien überwiegend dargestellt wird. Die Zahl der Bediensteten (16300 Planstellen einschließlich 2560 Übersetzer) ist im Vergleich zu den Apparaten

staatlicher Regierungen (z.B. in der Freien und Hansestadt Hamburg 14486 Beschäftigte in der zentralen Verwaltung und politischen Führung) eher gering, zuweilen nicht ausreichend. Ihre Qualität ist durchweg hervorragend; sie wird durch die Auslese im Concours hochgehalten. Andererseits ist die Arbeit anspruchsvoll, der Aufstieg nicht so sicher wie bei einem System der Regelbeförderung, und die unterschiedliche Nationalität, die unterschiedliche nationale, sprachliche und fachliche Herkunft hat nicht nur positive Effekte.

Das Heilmittel gegen die erkannten Schwächen ist eine tiefgreifende Verwaltungsreform. Sie setzt eine gründliche Analyse voraus, wie sie der unabhängige Ausschuß, dessen Mitglieder nicht alle mit dem Apparat der Kommission vertraut waren, in sechs Wochen nicht leisten konnte. Die Erkenntnis der Mängel ist nur der Ausgangspunkt; wichtiger sind durchsetzbare Vorschläge für arbeitsfähige, effiziente Formen und ein Management, das Mißstände erkennt und behebt und das die besonderen, schwierigen Aufgaben bewältigen kann, die der Kommission weiter bevorstehen.

#### **Ernennung der Kommissionsmitglieder.**

Die Qualität der Kommission hängt wesentlich von den Persönlichkeiten ab, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt werden. Die letzten Vertragsrevisionen haben den Einfluß des Parlaments gestärkt, ebenso die Stellung des Kommissionspräsidenten, dessen Einvernehmen bei der Auswahl der übrigen Mitglieder erforderlich ist (Art. 214 EGV). Das entspricht seiner neuen politischen Führungsrolle (Art. 219 EGV).

Vorgaben des Vertrags sind die „allgemeine Befähigung“ und die „volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit“, indessen entzieht sich die Beschreibung der nötigen Eigenschaften rechtlichen Festlegungen; um so größer ist die Verantwortung der Entscheidungsträger bei der Auswahl und Ernennung. Fehleinschätzungen und Unzulänglichkeiten lassen sich auch hier nicht ausschließen, indes müßte das Leitbild überragender persönlicher und fachlicher Qualifikation maßgeblich sein, Durchsetzungskraft, Teamgeist, europäisches Engagement, Lauterkeit, die nicht in Naivität degeneriert, Härte auch gegenüber alten Freunden, Selbstgefühl, das sich nicht durch Dankbarkeit für Gefälligkeit bestätigt sehen muß. Erfahrung und Bewährung sind nötig, aber sie sind nicht zuerst bei abgehalfterten Amtsträgern zu vermuten; in die Kommission kommt man nicht zum Dank für treue Dienste oder zum Ausgleich für enttäuschte Hoffnungen.

Deutsche Regierungen haben sich oft nicht von diesem Leitbild lenken lassen; die politischen Spiele bei der Benennung des letzten Präsidenten sind unvergessen.

Eine „starke Kommission“ darf kein Lippenbekenntnis der Regierungen und des Parlaments bleiben. Die Kommission muß das Ansehen und die Autorität zurückgewinnen, das sie z.B. mit ihrem Präsidenten Jaques Delors besaß. Dann wird sie auch durchsetzen, daß sie solche Aufgaben wahrnehmen kann, die ihr die Verträge zugedacht haben, z.B. die Vermittlung zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten. Bei der halbjährig amtierenden „Präsidentschaft“ des Rates, die überdies Partei ist, ist diese Aufgabe schlecht aufgehoben.