

# Die Krise der Europäischen Union

*Der Rücktritt der Europäischen Kommission nach Vorwürfen von Vetternwirtschaft, Korruption und Mißmanagement verdeutlicht die Defizite bei der Ausgestaltung der europäischen Institutionen. Welche Lehren sind aus der Krise der Europäischen Union zu ziehen?*

Christa Randzio-Plath

## Lehren aus der Krise

Der Rücktritt der Europäischen Kommission war richtig und notwendig, um die Vertrauenskrise der europäischen Institutionen einzudämmen und ihre Glaubwürdigkeit wiederaufzubauen. Dennoch besteht heute die Gefahr, daß der ohnehin im Vergleich zu den anderen Institutionen viel zu mächtige Rat diese Lage für einen zusätzlichen Machtgewinn ausnutzt. Diese Tendenz schadet Europa, schadet der europäischen Demokratie und widerspricht dem Vertrag von Amsterdam. In Zeiten von Krieg und Krise droht ein Rückfall in intergouvernementale Zusammenarbeit und Geheimdiplomatie. Darum braucht Europa eine europäische Verfassung, die auf eine ausgewogene und verantwortliche Zusammenarbeit der europäischen Institutionen setzt, die Rechte und Kompetenzen einer jeden Institution bzw. eines jeden Organs festlegt, die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten regelt, das Mehrheitsprinzip für alle Abstimmungen in jedem Organ durchsetzt und eine europäische Bürgerrechtscharta und Finanzverfassung enthält.

### Der Rücktritt der Kommission

Die Krise in der EU wurde mit dem Rücktritt der Europäischen Kommission am 16. März 1999 offensichtlich. Vorausgegangen war eine längere Auseinandersetzung mit dem Europäischen Parlament über Vorwürfe von Vetternwirtschaft, Korruption und Mißmanagement innerhalb der Kommission. Diese Vorwürfe waren auf der Grundlage einer Entschließung des Europäischen Parlamentes von einem externen Expertengremium überprüft worden, um den Verdacht gegen die Kommission zu konkretisieren. Fakten statt Vorwürfe wurden gesucht. Die Ergebnisse des Berichtes des sogenannten „Rates der Weisen“, der am 15. März vorgelegt wurde, bestätigte zu einem großen Teil die Arbeit der letzten vier Jahre im Haushaltskontrollausschuß des Europäischen Parlamentes und hatte zu Recht den Rücktritt der Kommission zur Folge. Hätte die Kommission frühzeitig auf die konstruktive Kritik des Europäischen Parlamentes reagiert, hätte eine politische Krise dieses Ausmaßes verhindert werden können.

Obwohl der Bericht des „Rates der Weisen“ die Kommissionsmitglieder zwar nicht einer „persönlichen, direkten Verantwortung für die einzelnen Fälle von Betrug und Korruption“ bezichtigt, weist er doch nach, daß ihnen die Kontrolle über Vorgänge in ihren eigenen Dienststellen entglitten waren. Dieser Kontrollverlust ist nicht hinnehmbar. Die zentrale Schlußfolgerung des Berichtes entspricht im wesentlichen den Feststellungen und Forderungen des Europäischen Parlamentes: „Die Grundsätze der Offenheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht bilden die Grundlage der Demokratie und machen deren ordnungsgemäßes Funktionieren erst möglich. (...) Die Verantwortung der Kommissionsmitglieder oder der Kommission insgesamt darf in der Praxis nicht nur eine vage Idee, ein unrealistischer Begriff sein.“

Deshalb hat sich das Europäische Parlament stark für die individuelle Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder und mehr Transparenz eingesetzt. Aufgrund der Kritik des Parlamentes hat die

Kommission bereits bestimmten Verhaltenskodizes zugestimmt, in denen sie sich unter anderem zu folgendem verpflichtete:

Die Mitglieder der Kommission dürfen keine Nebentätigkeiten ausüben.

Sie dürfen sich Reden oder Vorträge nicht vergüten lassen und Geschenke im Wert von über 150 Euro nicht entgegennehmen.

Sie dürfen kein öffentliches Amt ausüben. Sie haben eine Erklärung über ihre finanziellen Interessen – auch für ihre Ehepartner – abzugeben.

### Leistungsbilanz der Kommission

Der Rücktritt der Kommission darf nicht den Blick auf die Erfolge der EU versperren. Ihre Aufgaben wurden immer umfangreicher, ohne daß das Personal entsprechend aufgestockt wurde. Zu dem ausweiteten Aufgabenbereich zählen etwa die erfolgreiche Vorbereitung der Währungsunion, die Reform der Europäischen Union im Rahmen der Agenda 2000, die Binnenmarktgesetzgebung und der Beginn einer Steuerkoordinierung, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die wichtigen Außenhandelsaktivitäten, aber auch die Programme zur humanitären Zusammenarbeit, die Hilfe für Mittel- und Osteuropa und die GUS-Republiken, das MEDA Programm für das Mittelmeer und die Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Zudem muß vor allem ausdrücklich auf den Vertrag von Amsterdam und das Engagement zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hingewiesen werden, das zu einem europäischen Beschäftigungspakt führen wird.

Mit dem Vertrag von Amsterdam sind infolge der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf über 70% aller Gesetzesvorhaben nicht nur die legislativen Kompe-

tenzen des europäischen Parlamentes gestärkt worden. Auch die Kontrollmöglichkeiten innerhalb des europäischen Institutionengefüges wurden verbessert. Das Europäische Parlament wird in Zukunft nicht nur die Kommission als Ganzes bestätigen bzw. ablehnen können. Es hat vielmehr das Recht, den Kommissionspräsidenten nach einer Anhörung zu bestätigen oder abzulehnen. Die Zustimmung zur Wahl des Kommissionspräsidenten erfolgte am 5. Mai 1999 in der Plenarsitzung des Parlamentes. Nach der Wahl und der Neukonstituierung des Parlamentes wird das Parlament nach Anhörungen im September 1999 über die einzelnen neuen Kommissionsmitglieder der neuen Kommission ihre Bestätigung oder Ablehnung erteilen.

Dies sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einer Demokratisierung der Europäischen Union. Um die Zukunft bewältigen zu können, reichen sie jedoch nicht aus. Gerade im Hinblick auf die Erweiterung der Union mit 21 und später

26 Mitgliedstaaten besteht weiterer Reformbedarf, damit die EU handlungsfähig bleibt. Hierzu gehört neben der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen etwa die Frage nach der Größe der Kommission oder die Frage, wie im Ministerrat eine bessere Balance zwischen den bevölkerungsreicheren und den bevölkerungsschwächeren Mitgliedstaaten gefunden werden kann.

### Das Verhältnis Parlament und Kommission

In der vergangenen Legislaturperiode hat das Europäische Parlament nicht nur eng und inhaltlich gut, sondern auch weitgehend erfolgreich mit der Kommission zusammengearbeitet. Trotz der eindrucksvollen Leistungsbilanz der Kommission gibt es aber seit einiger Zeit Kritik an den systemimmanenten Schwächen dieser Institution, die als Zwitter bezeichnet werden muß. Sie ist weder eine reine Verwaltungsbehörde noch ein Ministerium, obwohl die mit diesen Charakterisierungen verbundenen Ansprüche erfüllt werden müssen. Solange es jedoch in der Kommission kein Ressortprinzip mit der vollen politischen und administrativen Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche und mit effektiven Durchsetzungsmöglichkeiten gibt, wird es immer wieder zu Skandalen und Mißmanagement kommen.

Eine radikale Umorientierung kann und muß in der neuen Kommission stattfinden. Nur dann ist es möglich, trotz der Gesamtverantwortlichkeit der Kommission bei individuellem Fehlverhalten den Rücktritt einzelner Kommissionsmitglieder politisch zu verlangen. Künftige Kommissionsmitglieder müssen deshalb bei der Anhörung im Europäischen Parlament nach der Benennung durch die Regie-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Christa Randzio-Plath, 58, Mitglied der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas des Europäischen Parlaments, ist Vorsitzende des Unterausschusses Währung und Mitglied des Wirtschaftsausschusses im Europäischen Parlament.*

*Prof. Dr. Christine Landfried, 49, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Hamburg.*

*Prof. Dr. Gert Nicolaysen, 67, lehrt Öffentliches Wirtschaftsrecht und Europarecht an der Universität Hamburg und ist Mitherausgeber der Zeitschrift „Europarecht“.*

rungen der Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft zu einem potentiellen individuellen Rücktritt bei Fehlverhalten erklären, wenn sie gewählt werden wollen.

Der Rücktritt der Europäischen Kommission hat aber auch deutlich gemacht, daß es an einem europäischen Gleichgewicht fehlt. Während der Europäische Rat der Kommission die Entlastung für den Haushalt 1996 erteilte, verweigerte das Europäische Parlament diese Entlastung. Dieses löste eine Krise der Institution aus, machte aber auch den Weg zu einer neuen Beziehungskultur frei. Glücklicherweise trat am 1. Mai 1999 der Vertrag von Amsterdam in Kraft. Er brachte die Mitentscheidungsrechte des Parlamentes voran, das seit dem Vertrag von Paris 1951 mehr Mitwirkungsrechte erhalten hat – nach dem Anhörungsrecht, dem Änderungsrecht über das Ablehnungsrecht zur gleichberechtigten Mitentscheidung in der Gesetzgebung hat sich das Parlament als legitimierte europäische Institution durchgesetzt, ein Machtzuwachs also für das Europäische Parlament. Ungeklärt bleibt, wie sich die Entscheidungsträger aufeinander einstellen. Der erzwungene Rücktritt erschwert die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Kommission und Parlament und stärkt den Europäischen Rat. Auch auf der Grundlage des neuen Vertrages hat das Europäische Parlament noch weniger als bisher in der Außen- und Sicherheitspolitik zu sagen.

Nach wie vor ist die Fortentwicklung der europäischen Integration von der Auseinandersetzung zwischen denjenigen geprägt, die sich eine supranationale Ausrichtung der Gemeinschaft wünschen und denjenigen, die eine verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit verfechten, wie dies bei der zweiten und dritten Säule der

Union, der Außen- und Sicherheitspolitik vorgesehen ist. Je mehr Regierungen in der Union einer bestimmten europäischen Parteifamilie angehören, desto größer ist die Versuchung, Lösungen ohne demokratische Entscheidungsstrukturen zu finden und sich zwischenstaatlich abzustimmen. So werden aber Demokratie-, Kontroll-, Transparenz- und Politikdefizit und damit Europamüdigkeit oder Europaverdrossenheit nicht abgebaut. Von daher wird eine kooperative kompetente Kommission dringend gebraucht, die nicht nur Hüterin der Verträge, sondern auch Motor einer vertieften europäischen Integration ist und den Gemeinschaftsgeist voranbringt.

### **Perspektive Handlungsfähigkeit**

Europa kann nicht so weitermachen wie bisher. Europa muß sich auf seine Grundlagen besinnen, die gleichzeitig Europas Wechsel in die Zukunft sind: pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Schutz von Minderheiten, soziale Marktwirtschaft und Anerkennung der Rechte und Pflichten aus dem Vertrag über die Europäische Union.

Europa wird Turbulenzen und Krisen nur überstehen können, wenn auch weiterhin die europäische Integration alle Staaten dazu zwingt, ihren nationalen Egoismus zu überwinden. Das liegt sogar im nationalen Interesse. Schließlich ist Europa mit Binnenmarkt und Währungsunion eine richtige Antwort. Die Verflechtungen der Volkswirtschaften und der Institutionen verkörpern und symbolisieren die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit. Ökonomisch ist Einsicht vorhanden, ökonomisch ist die Realität gestaltet: Schließlich werden 90% aller in der Europäischen Union produzierten Waren und angebotenen Dienstleistungen auf dem Heimatmarkt Europa

umgesetzt. So sehr aber die Europäische Union ökonomisch ein Riese ist, so zwerghaft ist Europa im Zeitalter der Globalisierung politisch. Regierungen und Parlamente in Europa wollen fairen Wettbewerb und Arbeitsplätze für alle. Aber Europa hat für seine Bürger und Bürgerinnen noch kein politisches Profil.

Die Europäische Union ist immer noch nicht so handlungsfähig, wie dies die Probleme erfordern. Das ist kein Wunder. Die Union lebt auf der Grundlage eines institutionellen Systems, das für sechs Mitgliedstaaten entworfen worden ist und trotzdem mit den Erweiterungen zurecht kommen mußte. Zur Krise der Union hat sicherlich der schwerfällige, komplexe, langsame Entscheidungsprozeß beigetragen, der in den wichtigen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik immer noch die Regel der Einstimmigkeit kennt. Die Einstimmigkeit ist ein Krebsübel für die Zukunft der Integration und die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander, weil sie den nationalen Egoismus zum Maßstab des Handelns der Mitgliedstaaten in der Union der Völker erhebt und Fortschritte zur immer enger werdenden Gemeinschaft behindert. Es ist völlig unbestritten, daß sich die Union auf das Wesentliche beschränkt und für jede Zuständigkeit den europäischen Mehrwert organisieren und beweisen muß. Das wird aber nur gehen, wenn der Charakter der Verträge durch die Vereinfachung des institutionellen Systems und die Organisation durch Rechtssicherheit ersetzt wird.

Europa ist kein zentralistischer Superstaat und wird dies auch nicht werden. Aber Europa braucht nach der Krise der Kommission endlich eine neue Form der Legitimität. Dazu soll auch das Wahlverfahren zur neuen Kommis-

sion beitragen, wenn persönliche und politische Integrität, fachliche Kompetenz, politische Konzepte und demokratische Dialogfähigkeiten in den Anhörungen des Europäischen Parlamentes ausgelotet werden. Eine neue institutionelle Aufgabenverteilung ist die Herausforderung der Europäischen Union. Dennoch bleibt das System asymmetrisch. Weder ein technokratisches Abdriften der Kommission noch ein allmächtiger Ministerrat sind für die europäische Integration förderlich. Die Krise der Kommission verdeutlicht ihre zu Recht bedeutende Rolle für eine neue institutionelle Aufgabenteilung. Diese muß allerdings mehr als bisher vom Prinzip der europäischen Verantwortungsgemeinschaft bestimmt sein.

#### **Eine europäische Verfassung einführen**

Die institutionellen Probleme für die Handlungsfähigkeit der euro-

päischen Institutionen sind klar. Krisen sind häufig Katalysatoren einer neuen Dynamik und leiten positive Entwicklungen ein. Der wichtigste Einstieg in eine EU-Vertragsreform ist mit Sicherheit die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat und die Stärkung der Initiativrechte von Parlament und Kommission. Eine Reform der Union über neue Regierungskonferenzen wie bisher wird aber nicht ausreichen, um Europa bürgernah, demokratisch und entscheidungseffizient zu gestalten. Bisher hat sich die Union immer wieder über neue Verträge weitere Zielvorgaben und Handlungsbereiche gegeben. Die Europäische Union kann aber keine Zukunft haben, wenn sie immer nur aus einer Addition von Projekten besteht. Daher wird eine europäische Verfassung gebraucht, die Bürgerrechte fortschreibt. Sie muß gleichzeitig die Kompetenzen

und die Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren und Ebenen in der Europäischen Union festlegen. Im Rahmen der Währungsunion sind die Kompetenzen und die Arbeitsteilung klar festgelegt. Warum sollte ein effizientes Beziehungsgeflecht nicht für andere Entscheidungsfelder geknüpft und verwirklicht werden?

Dann würde das Prinzip der Rechenschaftspflicht wieder mit Leben erfüllt, wie dies im Rahmen der Währungsunion im monetären Dialog zwischen der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen Parlament begonnen worden ist. Der europäische Mehrwert bei einer Entscheidung in Brüssel wird auch deutlicher, wenn zwischen regionaler, nationaler und EU-Entscheidungsebene nachvollziehbare Klarheit besteht. Eine verbindliche Grundordnung wird für die Europäische Union gebraucht.

Christine Landfried

## **Ein Plädoyer für rasche und weitreichende Reformen der Europäischen Union**

**A**m 1. Mai ist der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten. Nach den Regeln dieses Vertrages wird Romano Prodi als designierter Präsident die Mitglieder der neuen Kommission im Einvernehmen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten benennen. Die Personaldebatten haben bereits begonnen. Schon die Auswahl der Mitglieder der Kommission wird eine schwierige Aufgabe sein. Um wieviel schwieriger die Probleme einer Strukturreform der Europäischen Union zu lösen sein werden, ist in den letzten Monaten deutlich geworden.

Krisen sind Entscheidungssituationen. Nach dem Rücktritt der gegenwärtig amtierenden Europäischen Kommission am Morgen des 16. März gilt es jetzt, die Lage zu beurteilen, nach dem Abwägen des „Für und Wider“ Reformen auszuwählen und die Entscheidungen in politisches Handeln umzusetzen. Mit den Reformen müssen Strukturen geschaffen werden, die individuelles und kollektives Lernen begünstigen. Reinhart Koselleck hat gezeigt, daß die Kritik der Aufklärung, die ihre politischen Folgen nicht mitdachte, in eine Krise mündete. Der Zusam-

menhang von Kritik und Krise besteht auch umgekehrt: Eine Krise, in der die Kritik folgenlos bleibt, wird sich verschärfen.

#### **Rücktritt als Symbol und Chance**

Wie ist die gegenwärtige Lage in der Europäischen Union zu beurteilen? Mit ihrem Rücktritt hat die Europäische Kommission die politische Verantwortung für Fälle von Mißwirtschaft in ihrer Verwaltung und für einen Fall von Korruption übernommen. Der Bericht der unabhängigen Expertengruppe zeigt gravierende Mängel in der Verwal-