

Die Europäische Kommission

UDO DIEDRICHS

Das vergangene Jahr stand deutlich im Zeichen der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union (EU), wurde aber ebenso geprägt von Wahrnehmungen der Schwäche der Europäischen Kommission. Die Kommission spielte dabei die Rolle eines Akteurs in der europapolitischen Diskussion und war zugleich vielzitatierter und bisweilen heftig kritisierter Gegenstand von Reformüberlegungen.

Die Kommission in der Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union

Die Zusammenkunft des Konvents ist auch für die Kommission eine zentrale Weichenstellung gewesen. Als ihre Repräsentanten fungieren Michel Barnier und Antonio Vitorino. Vor dem Hintergrund des insgesamt schwachen Agierens während der letzten Regierungskonferenz bemüht sich die Kommission, in der Reformdebatte ein höheres Gewicht zu gewinnen. Zugleich ist es aber angesichts der Vielzahl und Menge an Beiträgen nicht einfacher geworden, sich politisch zu profilieren. Am 22. Mai 2002 legte sie ihr eigenes Positionspapier hierzu vor, das weitreichende Reformvorhaben enthielt.¹

So forderte die Kommission eine Verschmelzung der Verträge über die EU mit den Gemeinschaftsverträgen in der Perspektive der Schaffung eines Verfassungsvertrags, welcher eine zweiteilige Struktur besitzen solle.² Grundlegende Bestimmungen würden zentrale Grundsätze der EU und ihrer Politikbereiche enthalten, während ausführende Bestimmungen einfacheren Prozeduren der Vertragsänderung unterworfen würden.³ Eine Kompetenzliste oder -unterteilung wird abgelehnt, stattdessen für die Erarbeitung von bestimmten Typen von Maßnahmen mit unterschiedlicher Regelungsintensität plädiert.⁴

Das Mitentscheidungsverfahren müsse zur Regel in der EU werden, wobei die erlassenen Gesetze künftig allgemeine Ziele vorgeben und die Umsetzung durch Durchführungsvorschriften erlauben sollten. Zu weitreichende europäische Vorschriften seien durch eine angemessene Heranziehung des Subsidiaritätsprinzips zu vermeiden.⁵

Die Kommission setzt sich in ihrem Positionspapier grundlegend für eine Bewahrung des institutionellen Gleichgewichts und der eigenen Unabhängigkeit ein; hierzu sei insbesondere das Initiativmonopol aufrechtzuerhalten.⁶ Diese Sichtweise führt zugleich dazu, dass sie keinen Vorschlag über ihre eigene Parlamentarisierung vorlegt, im Gegenteil: am bisherigen und gewachsenen Gefüge soll festgehalten werden und damit auch am Ernennungsmodus des Kollegiums. Doch ließe sich fra-

gen, ob eine derartige Position wirklich die nötige Legitimität der Kommission dauerhaft sichern kann, oder ob es sich dabei nicht vielmehr um ein überholtes, technokratisch geprägtes Selbstverständnis handelt, das in der „sui generis“-Qualität der Kommission und in ihrer Funktion, als vermeintlich neutraler Sachwalter des europäischen Gemeinwohls aufzutreten, eine zentrale Existenzberechtigung sieht.

Neben den Grundsatzüberlegungen zur konstitutionellen Architektur der EU widmet sich das Kommissionspapier bestimmten Schwerpunktthemen in den einzelnen Säulen der Union. So schlägt es innerhalb der Gemeinschaft die Verbesserung der Koordinierung in der Wirtschaftspolitik vor. Hierzu sei das Vorschlagsrecht der Kommission auszuweiten. Der Rat wäre dann nur in der Lage, einstimmig hiervon abzuweichen. Auch das Europäische Parlament sei stärker in die Koordinierung der Wirtschaftspolitik einzubinden und seine Zusammenarbeit mit den nationalen Legislativen zu stärken.

Was den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betrifft, plädiert die Kommission für die langfristige Schaffung eines europäischen Korps für die Kontrolle der Außengrenzen, das in Abstimmung mit nationalen Diensten seine Aufgaben wahrnehmen solle. Im Bereich der zivil- und strafrechtlichen Zusammenarbeit sei über die Schaffung eines europäischen Staatsanwalts zu diskutieren. Zur Verbesserung des Instrumenteneinsatzes der Union und der Mitgliedstaaten sei ein Mix aus verschiedenen Optionen zu nutzen, der Harmonisierung und Angleichung von Rechtsvorschriften ebenso umfasse wie etwa die gegenseitige Anerkennung und die Methode der Koordinierung. Bei dem Erlass von Rechtsvorschriften müsse allerdings ausnahmslos die Gemeinschaftsmethode genutzt werden.⁷

In den EU-Außenbeziehungen stellte die Kommission Reformvorschläge in den Raum, die in der Öffentlichkeit eine hohe Beachtung und Aufmerksamkeit fanden.⁸ Im Mittelpunkt der Überlegungen stand die Fusion der Aufgabe des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit der des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds.⁹ Diese Person solle gemeinsam vom designierten Präsidenten der Kommission und vom Rat auf Ebene der Staats- und Regierungschefs berufen werden.¹⁰ Durch die Betonung der Rolle des Kommissionspräsidenten wird ein beachtliches Mitsprache- und Gestaltungsrecht desselben impliziert.

Die Kommission betont in ihrem Papier zugleich, dass im Bereich der Sicherheitspolitik differenzierte Verfahren herrschen müssten, je nachdem, ob eine Initiative in der Außenpolitik, in der Handelspolitik oder etwa in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefragt sei.¹¹ Sie erläutert allerdings nicht, in welcher Weise diese Unterscheidung institutionell umgesetzt werden soll, wenn einerseits die Differenzierung der Verfahren je nach Politikfeld angedacht wird und zugleich die Kohärenz der Gesamtpolitik gewahrt bleiben müsse. In der Realität sind häufig bestimmte Initiativen nicht eindeutig nur einem Sachbereich zuzuordnen, sondern erfordern übergreifende und umfassende Maßnahmenpakete; insofern bleibt doch fraglich, wie die angestrebte Trennung der Verfahren aussehen soll.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Auswirkung der vertraglichen Praxis auf die Fusion von Hohem Repräsentanten und Kommissionsmitglied. So wird nicht expli-

zit erwähnt, ob sich das Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments bei der Ernennung der Kommission auch auf den Kandidaten für dieses Amt erstreckt; auch zu bedenken bleibt, inwieweit der kollektive Entscheidungsmodus der Kommission angetastet werden müsste, und wie sich die Leitlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten auswirken könnte.

Die Vorstellungen der Kommission blieben nicht unwidersprochen. Durch die britische, französische und spanische Regierung wurde im Mai 2002 die Idee unterstützt, die Ernennung eines EU-Präsidenten für fünf Jahre (vorzugsweise aus dem Kreise der früheren Regierungschefs) durch den Europäischen Rat vorzunehmen.¹² Dieser würde den Vorsitz im Europäischen Rat übernehmen und daneben vor allem für die Außenrepräsentation zuständig sein. Diese Vorstellung wurde nicht zuletzt als Versuch der Schwächung der Kommission interpretiert.¹³ In der Tat kollidieren derartige Positionen mit dem Anspruch der Kommission als Wahrer des Gemeinschaftsinteresses zum Kristallisationspunkt einer institutionellen Reform der EU zu werden.¹⁴ Kleinere Mitgliedstaaten signalisierten Widerstand gegen die Idee eines EU-Präsidenten und zugleich Unterstützung für die Kommission, ebenso wie das Europäische Parlament; allzu sehr wurde befürchtet, dass die großen EU-Staaten ein deutliches Übergewicht erlangen könnten und die Interessen der kleineren Mitgliedsländer vernachlässigen würden.¹⁵ Der luxemburgische Ministerpräsident Juncker äußerte die Meinung, langfristig werde die Kommission die Federführung in der gesamten Außenpolitik der EU übernehmen.

Neben der Vertragsreform spielte für die Kommission auch die Weiterführung des Dialogs über das Regieren in der EU eine Rolle, die an das Weißbuch vom Juli 2001 anknüpfte. Bis zum März 2002 gingen hierzu im Rahmen einer öffentlichen Konsultation 259 Beiträge verschiedener öffentlicher und nicht-staatlicher Organisationen ein. Das Europäische Parlament billigte am 28. November 2001 auf der Grundlage des Berichts Kaufmann die Vorschläge des Weißbuchs weitgehend, äußerte allerdings an einigen Stellen Kritik und Verbesserungswünsche.

Erster Schwerpunkt in der Umsetzung des Weißbuchs war für die Kommission die Vereinfachung und Verbesserung der Regulierung auf EU-Ebene, wozu im Juni 2002 ein Aktionsplan vorgelegt wurde.¹⁶ Darin forderte die Brüsseler Behörde ein inter-institutionelles Abkommen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat, um die EU-Gesetzgebung möglichst einfach und transparent zu gestalten und den nationalen Behörden weitgehende Umsetzungsbefugnisse im Sinne einer Koregulierung zu überlassen. Eine Reihe verschiedener Aktionen wie etwa die Erarbeitung von Minimalstandards für Konsultationen mit der Zivilgesellschaft finden sich darin aufgeführt.¹⁷ Diese Diskussion verlief insgesamt weitgehend im Schatten der „großen“ Konventsdebatte über die Reform der EU, zugleich zeugt sie aber von dem Bemühen der Kommission, sich nicht nur an den aktuellen Konjunkturen auszurichten, sondern daneben grundlegende Probleme des Regierens in der EU auch über die Regierungskonferenz hinaus anzugehen.

Die Kommission in der WWU: begrenzter Einfluss als Hüter der Stabilität

Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion WWU hat die Kommission trotz relativ schwacher Kompetenzen deutlich versucht, eine Rolle als Hüter der fiskalpolitischen Disziplin und als Wahrer des Wachstums- und Stabilitätspakts zu spielen. Die Diskussion unter den Mitgliedstaaten ist im vergangenen Jahr mit den Vorstellungen der Kommission allerdings mehrfach in Konflikt geraten.¹⁸ Die Entscheidung der Wirtschafts- und Finanzminister vom Februar 2002, den blauen Brief an die Bundesregierung und an Portugal wegen ihres bedrohlich hohen Haushaltsdefizits nicht abzuschicken, wurde ausdrücklich gegen den Willen der Kommission gefasst,¹⁹ welche darin einen negativen Präzedenzfall sah. Die Zusicherung Berlins, bis 2004 einen ausgeglichenen Haushalt zu präsentieren, konnte kaum über die Unzufriedenheit der Kommission hinwegtäuschen, zumal keineswegs sicher zu sein scheint, dass nicht auch dieses Ziel bei Bedarf den politischen Kalkülen der Regierungen zum Opfer fallen könnte.

Nach der Wiederwahl Chiracs äußerte der neue französische Finanzminister Mer Zweifel daran, bis 2004 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.²⁰ Die Kommission wiederum drängte auf die Verabschiedung der allgemeinen Grundzüge der Wirtschaftspolitik durch die EU-Finanzminister unter ausdrücklicher Einbeziehung des haushaltspolitischen Ziels, notfalls auch gegen das Votum aus Paris. Im Juni 2002 wurde schließlich eine Formel gefunden, die an dem Ziel für Frankreich festhält, bis 2004 einen annähernd ausgeglichenen Haushalt zu verabschieden, wobei von einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 3% ausgegangen wird.²¹ Der Kompromiss der Finanzminister war dabei erheblich weniger verbindlich gefasst als die Kommission es vorgeschlagen hatte; dennoch wurde in der Presse von einem „Einlenken“ der Pariser Regierung gesprochen. Der für Wirtschafts- und Währungsfragen zuständige Kommissar Solbes warnte zwar vor einem Aufweichen der strengen Stabilitätskriterien, äußerte sich aber insgesamt zustimmend zu den Beschlüssen.²²

Die Situation verschärfte sich nochmals rapide Ende Juni 2002, als aktuelle Zahlen über die Staatsverschuldung verschiedener Länder an die Öffentlichkeit drangen. So mussten die Finanzminister des Euro-Raums einräumen, dass einige EU-Staaten die Ziele des Stabilitätspakts verfehlen könnten.²³ Die Kommission hatte in drei Ländern Abweichungen von den Stabilitätsprogrammen identifiziert, die nicht konjunkturbedingt waren; insbesondere Portugal verursachte wegen des Überschreitens der 3%-Marge für das Budgetdefizit 2001 erhebliche Kopfschmerzen.²⁴ Ende Juli 2002 leitete die Kommission im Falle Portugals sogar das förmliche Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 104 Abs. 3 EGV in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wachstums- und Stabilitätspakts ein. Kommissar Solbes sprach bei dieser Gelegenheit von „schweren Versäumnissen“ der Lissabonner Regierung.²⁵ Damit wurde eine Prozedur eröffnet, an deren Ende Maßnahmen bis hin zu unverzinslichen Einlagen oder einer Geldbuße des betroffenen Staats stehen können. Allerdings liegt hier die weitere Entscheidungsfindung beim Rat. Die Kommission kann als öffentlicher Warner und Ankläger auftreten, das Heft hält sie letztlich nicht in der Hand.

Als Konsequenz der bislang als zu schwach empfundenen Position der Kommission schlug Pedro Solbes im Mai 2002 eine deutliche Stärkung des Brüsseler Organs vor (was später auch in das Positionspapier der Kommission für den Konvent Eingang fand); künftig müsse zudem eine engere, präzisere und verbindlichere Koordinierung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik erfolgen.²⁶ Die Aussichten einer Aufwertung der Kommission innerhalb der Wirtschafts- und Finanzpolitik wurde aber insbesondere von den großen Mitgliedstaaten mit Zurückhaltung bis Ablehnung quittiert. Die jüngsten Konflikte und Meinungsunterschiede mit der Brüsseler Behörde haben in Berlin, Paris und Madrid eher die Meinung verstärkt, die Kommission in den bisherigen vertraglichen und institutionellen Grenzen zu belassen, um eventuelles Störfeuer aus Brüssel oder gar eine Zentralisierung dieses Politikfelds zu vermeiden.²⁷ Gegenüber der Presse äußerte der spanische Wirtschaftsminister Rato in ostentativer Gelassenheit: „There is no country that doesn't have an argument with the European Commission; that's part of the game“.²⁸

Außenbeziehungen und Erweiterung: Die Kommission unter Erfolgsdruck

In den Außenbeziehungen der EU ist die Kommission im vergangenen Jahr in mehrfacher Hinsicht stark gefordert gewesen und steht unter einem hohen Erfolgsdruck.

Die Erweiterungsverhandlungen näherten sich den entscheidenden und damit kritischen Punkten, was zugleich die Frage der geeigneten Strategie zum Beitritt neuer Mitglieder aufleuchten ließ. Der von Günter Verheugen favorisierte 'Big Bang'-Ansatz (nach dem möglichst viele der in Verhandlungen stehenden Kandidatenländer zum nächstmöglichen Termin beitreten würden und der im übrigen auch innerhalb der Kommission keineswegs unumstritten blieb) geriet Anfang 2002 zunehmend in die Diskussion. Einzelne Mitgliedstaaten entfachten daneben Debatten über die Reformnotwendigkeiten und Finanzierungsmodalitäten in bestimmten Politikfeldern (vor allem der Landwirtschaft), welche es zuvor zu klären gelte. Das Europäische Parlament forderte im Mai 2002 in einer Resolution deutlich, den Zeitplan einzuhalten, wonach bis 2004 die ersten neuen Mitglieder aufgenommen werden können.

Auf dem Europäischen Rat von Sevilla bekräftigten die Staats- und Regierungschefs den Zeitplan, konnten aber die Diskussion zwischen Nettozahlern und Empfängern über die Finanzierung der Agrarpolitik nicht voranbringen.²⁹ Im Vorfeld hatte sich nicht zuletzt die Bundesregierung für eine grundlegende Reform der landwirtschaftlichen Direktbeihilfepraxis ausgesprochen und darauf verwiesen, dass Deutschland keine höheren Lasten übernehmen könne. Die Kommission war in dieser Situation gefordert.³⁰ Die von Agrarkommissar Fischler im Juli 2002 präsentierten Vorschläge zur Reform der Beihilfenpraxis beinhalteten als Kernelemente eine Entkoppelung der Direktbeihilfen von der Produktion, die Einhaltung von Standards etwa in den Bereichen Umwelt und Lebensmittelsicherheit, eine Aufstockung der Leistungen für die Entwicklung des ländlichen Raums und betriebsbezogene Audits. Sie führten zu heftigen Diskussionen in der Presse und der Politik.

Während einige Regierungen, insbesondere die französische, italienische und spanische, heftige Ablehnung signalisierten, fand die Kommission Unterstützung seitens Dänemarks, Deutschlands, Großbritanniens, der Niederlande und Schwedens.³¹ Allerdings wurde hier wiederum moniert, dass die Vorschläge keine Senkung der Gesamtkosten beinhalteten. Zudem wurde auch die Begrenzung der Beihilfen auf 300.000 Euro pro Betrieb kritisiert, die etwa in Ostdeutschland Probleme verursache. Die Kommission wird die Debatte um die Agrarfinanzierung entscheidend mitführen und zu einem Abschluss bringen müssen. Ein 'heißer Herbst' 2002 kann hier erwartet werden.

Auf dem internationalen Parkett bildeten die WTO-Verhandlungen nach der Ministerkonferenz von Doha einen weiteren Fokus der Kommissionsaktivitäten. Allerdings belasteten Handelskonflikte mit den USA die Atmosphäre.³² Die Entscheidungen der US-Regierung, Importzölle auf ausländische Stahlprodukte zu erheben und weitreichende Agrarsubventionen zu gewähren, wurde seitens der Kommission als Bruch der relevanten WTO-Regeln betrachtet und angefochten. In diesem Konflikt erwies es sich für sie aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen als phasenweise schwierig, die Koordination und Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, da unterschiedliche Interpretationen der WTO-Regelungen bestanden. Zudem bevorzugten die USA durch bestimmte – später eingeführte – Ausnahmeregelungen einzelne europäische Unternehmen.³³ Im Rat war zunächst keine Mehrheit für vorläufige Maßnahmen zu erhalten. Erst Anfang Juni 2002 wurde eine Rechtsgrundlage verabschiedet, die bestimmte Strafzölle im Falle einer Beibehaltung der US-Entscheidung ermöglichte.³⁴ Für endgültige Maßnahmen wurde der Entscheid eines Panels abgewartet, das die WTO Anfang Juni 2002 eingesetzt hatte. Die Kommission entschied sich im Juli 2002 aber zunächst für ein vorsichtiges Auftreten und schob einen Vorschlag über Gegenmaßnahmen bis September 2002 auf, um die bislang seitens der USA eingeleiteten Schritte zu prüfen.

Innen- und Justizpolitik: neue Impulse aus Brüssel

Neue Dynamik konnte die Kommission in die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit tragen. Gezielt nutzte sie ihre Möglichkeiten, nach den Ereignissen vom 11. September 2001 durch eine Reihe von Vorschlägen die Bemühungen um eine gemeinsame Gestaltung und koordinierte Anstrengungen der EU in diesem Bereich zu forcieren.

Im November 2001 unterbreitete sie dem Rat hierzu einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung³⁵ sowie für einen europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.³⁶ Im April 2002 wurde die Schaffung eines Grenzschutzkorps gefordert. Hierzu legten Romano Prodi und Antonio Vitorino im Mai 2002 einen mehrstufigen Plan vor, der zunächst die verstärkte Koordinierung der nationalen Behörden in einem gemeinsamen Gremium unter dem Stichwort eines integrierten Grenzschutzes vorsah.³⁷

Die Kommission hatte schnell und unzweideutig auf die Attacken des 11. September 2001 reagiert und zugleich die Chance erkannt, Fortschritte in der innen-

und justizpolitischen Kooperation zu forcieren; sie diente hier zeitweise als Motor der Integrationsentwicklung, wenngleich einzelne Mitgliedstaaten wie Italien zeitweise Widerstände aufbauten und den Rechtsetzungsprozess blockierten.

Insbesondere die spanische EU-Ratspräsidentschaft legte großen Wert auf gemeinsame Schritte in der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, was auf dem Gipfeltreffen von Sevilla eines der Kernthemen darstellte. Im Vorfeld sandte Kommissionspräsident Prodi einen Brief an den spanischen Ministerpräsidenten Aznar, in dem er die Prioritäten seiner Behörde nochmals unterstrich und auf die Notwendigkeit eines koordinierten Außengrenzschutzes, einer verbesserten Asyl- und Einwanderungspolitik, aber auch eines angemessenen Flüchtlingsschutzes verwies.³⁸ In der heiklen Frage der Behandlung von Dritt- und Transitländern enthielt sich Prodi der Forderung nach Sanktionen für den Fall unzureichender Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Einwanderung und bot damit einen Kontrapunkt zu den spanischen Überlegungen, die im übrigen auch seitens der Bundesregierung und anderer Länder geteilt wurden. Bereits im November 2001 hatte sich eine Mitteilung der Kommission zu dieser Frage für einen „ausgewogenen“ Ansatz ausgesprochen und auf „partnerschaftliche“ Instrumente gesetzt.

Die Reform der Kommission: Kernkollegium à la Prodi?

Die Reform der Kommission blieb auch im vergangenen Jahr Dauerthema der politischen Diskussionen in der EU und wurde durch das bisweilen unzureichende Auftreten der Behörde noch stärker akzentuiert. Im Juni 2002 ging Kommissionspräsident Prodi in die Offensive und legte Pläne für eine Umorganisation der Kommission im Vorfeld der Erweiterung vor, die unabhängig von den Überlegungen innerhalb des Konvents oder von der Umsetzung des Vertrags von Nizza vorangetrieben werden sollte.³⁹

Im Mittelpunkt der Überlegungen steht eine Zweigliederung der Kommission. Danach solle eine engere Gruppe von Kommissionsmitgliedern gebildet werden, die mit Kernaufgaben betraut sein soll.⁴⁰ Die Kompetenzen der Kommissionsmitglieder sollten hierzu gruppiert und durch Vizepräsidenten koordiniert werden.

Die Vizepräsidenten und der Präsident der Kommission sollten sich wöchentlich treffen, während das gesamte Kollegium künftig nur noch ein- bis zweimal im Monat zusammenkommen würde, um Grundsatzentscheidungen zu treffen und die Aktivitäten zu koordinieren.⁴¹ Die Pläne des Italieners schienen unter den Mitgliedern der Kommission nicht auf ungeteilte Zustimmung zu stoßen. So sind die Ideen Prodis dazu geeignet, die Stellung des Präsidenten zu stärken. Wenn dieser in der Lage sein sollte, die Vizepräsidenten zu bestimmen und ihre jeweiligen Kompetenzen zuzuschneiden, dann wäre es ihm durchaus möglich, eine Kerngruppe ihm nahestehender Mitglieder innerhalb des Kollegiums zu schaffen, mit der die laufenden Arbeiten reibungsloser abgewickelt werden könnten und die zudem gegenüber dem übrigen Kollegium einen Informations- und Koordinierungsvorsprung aufweisen würde.

Beim Europäischen Rat von Sevilla gelang es Romano Prodi allerdings nicht, die Staats- und Regierungschefs für seine Überlegungen zu gewinnen; im Gegenteil musste er deutliche Kritik seitens einiger Teilnehmer einstecken.⁴² Das Thema der Reorganisation der Kommission wird aber zweifelsohne weiter auf der Tagesordnung bleiben.

Führungs- und Organisationsprobleme in der Brüsseler Behörde

Eine Aufwertung seiner Position lag zweifelsohne im Interesse Prodis, hatte er doch in einigen internen Fragen keine glückliche Hand in der Leitung der Kommission bewiesen und auch den Widerstand des Kollegiums heraufbeschworen. So führte im Januar 2002 sein Plan, zehn Generaldirektoren und deren Stellvertreter im Zuge einer Rotation auszutauschen, zu erheblicher Unruhe innerhalb des Kollegiums und der gesamten Behörde. Zwar bildete die regelmäßige Zirkulation des administrativen Führungspersonals eines der Elemente der Reform, die beim Wechsel von Santer auf Prodi beschlossen worden waren, doch überraschten die vorgelegten Pläne durch ihren Umfang, zumal zunächst nur ein kleineres Revirement angekündigt worden war.⁴³ Befürchtet wurde eine Lähmung der Arbeit der Kommission aufgrund des Verlustes an erfahrem Spitzenpersonal, zudem versuchten einige Kommissare vehement, „ihre“ Generaldirektoren zu halten.

Prodi musste in seinem Vorhaben einen Rückschlag hinnehmen. So konnte er seine Personalvorschläge nicht in vollem Umfang durchsetzen, zudem wurde durch die Kommissare der Grundsatz bekräftigt, dass das Kollegium über die Ernennung leitender Beamter zu befinden habe.⁴⁴ Prominentes Opfer der Rotation wurde allerdings der langjährige Generaldirektor für Wettbewerbspolitik, Alexander Schaub, für dessen Verbleib sich neben Mario Monti auch die Bundesregierung eingesetzt hatte.

Verstärkt an die Öffentlichkeit gedrungen sind auch Meldungen und Berichte über kommissionsinterne Divergenzen und Abstimmungssituationen. So votierten die deutschen Mitglieder neben ihrem portugiesischen Kollegen und einigen anderen Kommissaren gegen die Mehrheit im Kollegium in der Frage der Empfehlung einer Frühwarnung an die Bundesrepublik wegen des öffentlichen Defizits, was ihnen den Vorwurf der Illoyalität einbrachte. Ähnlich setzten sich Verheugen und Schreyer gegen einen von Wettbewerbskommissar Monti vorgelegten neuen Rahmen für Beihilferegulungen ein, der sich ungünstig auf die neuen deutschen Länder ausgewirkt hätte.⁴⁵ Die Reformüberlegungen von Agrarkommissar Fischler wiederum wurden gegen den Widerstand Schreyers, Barniers und Loyola de Palacios durch das Kollegium abgesegnet. In der Frage der vom Rat genehmigten Steuerermäßigungen auf Dieselkraftstoff für LKW in Frankreich, Italien und den Niederlanden entschloss sich die Kommission im Mai 2002, keine Klage vor dem EuGH anzustrengen, nachdem sich die Mitglieder aus den betroffenen Ländern – unter ihnen Romano Prodi – dagegen ausgesprochen hatten.⁴⁶

National geprägte Einstellungen und Positionierungen spielen innerhalb der Kommission in der Tat eine wichtige Rolle – wie auch schon die Frage der Rotation

der Generaldirektoren eindrucksvoll belegt hatte – ohne dass es irgendwelcher Weisungen oder Instruktionen aus den Hauptstädten bedürfte. Die Führungsschwäche des Präsidenten lässt derartige Divergenzen derzeit allerdings stärker hervortreten als dies zu früheren Zeiten der Fall war.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten: Missstimmungen und Verlegenheiten

Auch das Verhältnis der Kommission zu den Mitgliedstaaten blieb im vergangenen Jahr nicht frei von Missverständnissen und Unstimmigkeiten. Exemplarisch war die rapide Verschlechterung des Verhältnisses zur belgischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2001, die allerdings stark auf persönlichen Animositäten der jeweiligen Spitzenpersönlichkeiten Guy Verhofstadt und Romano Prodi zurückzuführen war.⁴⁷ In der Presse wurde immer häufiger die Führungsschwäche des Italieners kommentiert, sodass sich im Oktober 2001 gar die italienische Regierung zu einer heftigen Reaktion veranlasst sah. Ministerpräsident Berlusconi bezeichnete öffentlich die Kritik am Kommissionspräsidenten als Angriff auf Italien, während Europaminister Buttiglione von einem Versuch sprach, die Kommission insgesamt zu schwächen.⁴⁸

Auch Bundeskanzler Schröder hatte sich als Kritiker der Kommission erwiesen, als er eine stärkere Berücksichtigung deutscher Interessen, ein zurückhaltenderes Auftreten bei der Initiative für Rechtsakte forderte und die Leistung der Brüsseler Behörde deutlich kritisierte. Streitpunkte lagen insbesondere in der Wettbewerbs- und Industriepolitik. Bei einem Treffen zwischen Schröder und Prodi im März 2002 wurde versucht, die Differenzen beizulegen, wobei der deutsche Kanzler nochmals die Situation in Ostdeutschland hervorhob und hier eine besondere Behandlungsweise nahe legte.⁴⁹ Auch in der Frage des Übernahmerechts – wo das Europäische Parlament (im Gleichklang mit der Bundesregierung) der Kommission eine Niederlage beigebracht hatte – bekräftigte Schröder seinen ablehnenden Standpunkt gegenüber den Vorschlägen der Kommission.⁵⁰

Fazit: Schwere Zeiten für die Kommission

Von zahlreichen Beobachtern wird seit einiger Zeit eine politische Schwäche der Kommission diagnostiziert. Dabei vermischen sich in eigentümlicher Weise Beurteilungen über das Erscheinungsbild der Kommission, insbesondere die Amtsführung ihres Präsidenten, mit Positionen zur Reform der Behörde und zur institutionellen Gestaltung der Zukunft der EU. Die Kommission steht innerhalb der Reformdebatte selbst zur Diskussion, und die Vorschläge um die Schaffung eines EU-Präsidenten zeugen von deutlichen Versuchen einiger Staaten, ihren Einfluss zu begrenzen. Zugleich sieht sie sich in den kommenden Monaten erheblichen Auseinandersetzungen gegenüber; die Agrarreform wird die EU-Staaten noch heftig beschäftigen, zugleich hat die Debatte um die Finanzierung der Erweiterung für Zündstoff gesorgt, hier ist die Kommission durch Kompromissuche und Initiative gefordert. In der Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalpolitik sieht sie sich als Wahrer der Stabili-

tätskriterien, muss aber hinnehmen, dass die Regierungen untereinander Kompromisse schließen, die die Einhaltung der Maastrichter Kriterien erschweren könnten.

Die Kommission muss ihre derzeitige interne Führungsschwäche bewältigen, um nach außen kohärenter und wirksamer auftreten zu können. Zugleich sollte sie sich in der Debatte um die Zukunft der EU hinsichtlich ihrer eigenen institutionellen Rolle in einer erweiterten Union noch klarer und offensiver positionieren, was ihre eigene institutionelle Rolle in einer erweiterten Union betrifft.

Anmerkungen

1. Mitteilung der Kommission, Ein Projekt für die Europäische Union, Brüssel, 22.05.2002, KOM (2002) 247 endgültig.
2. Ebd. S. 18f.
3. Ebd. S. 19.
4. Ebd. S. 22f.
5. Ebd. S. 23ff.
6. FAZ, 25.05.2002.
7. Mitteilung der Kommission: Ein Projekt für die Europäische Union, a.a.O., S. 10.
8. Financial Times, 23.05.2002; SZ, 23.05.2002.
9. Ebd. S. 14f.
10. Ebd. S. 15.
11. Ebd.
12. Daily Mail, 17.05.2002; AFP, 21.05.2002.
13. SZ, 23. 05.2002.
14. SZ, 25.05.2002; 1.06.2002.
15. SZ, 01.06.2002.
16. Communication from the Commission, Action Plan „Simplifying and improving the regulatory environment“, Brussels, 5.6.2002, COM (2002) 278 final.
17. Ebd., S. 6.
18. Vgl. Linsenmann, Ingo/Wessels, Wolfgang: Weiche Koordinierung oder härtere Regeln? Zu institutionellen und prozeduralen Reformoptionen des Stabilitätspakts, in: Wirtschaftsdienst, N3, 3, 2002, S. 130-133.
19. FAZ, 11. 02.2002.
20. AFX European Focus, 7.06.2002.
21. SZ, 22.06.2002.
22. DPA, 24.06.2002.
23. FAZ, 13.07.2002.
24. Ebd.
25. Das Defizit Portugals lag 2001 bei 4,1% des BIP; FAZ, 27.07.2002.
26. FAZ, 06.05.2002.
27. SZ, 06.05.2002.
28. Financial Times, 18.05.2002.
29. AFP, 23.06.2002.
30. Ebd.
31. „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik“, Kommission legt Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik vor, Brüssel, 10. Juli 2002, IP/02/1026; NZZ, 16.07.2002.
32. DPA, 03.05.2002.
33. DPA, 21.06.2002.
34. NZZ, 11.06.2002.
35. ABL C 332 E, 27.11.2001, KOM (2001) 521.
36. ABL C 332 E, 27.11.2001, KOM (2001) 522.
37. SZ, 08.05.2002.
38. European Council meeting in Sevilla on illegal immigration, letter from President Prodi, in: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/immigration/letter_en.htm
39. NZZ, 19.06.2002, SZ, 19.06.2002.
40. SZ, 19.06.2002.
41. Ebd.
42. SZ, 24.06.2002.
43. FAZ, 21.01.2002.
44. FAZ, 24.01.2002.
45. SZ, 06.05.2002.
46. Financial Times, 15.05.2002; Deutsche Verkehrszeitung, 16.05.2002.
47. FAZ, 29.10.2001.
48. FAZ, 31.10.2001.
49. FAZ, 16.03.2002.
50. FAZ, 12.07.2001.

Weiterführende Literatur

- Bauer Michael: Reforming the European Commission – A (missed) Academic Opportunity, in: European Integration Online Papers (EIoP), Vol. 6, Nr. 8, 2002, abrufbar unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-008a.htm>.
- Cram, Laura: Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle, in: Journal of European Public Policy, Vol. 8, Nr. 5, 2001, S. 770-786.
- Wincott, Daniel: Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 39, Nr. 5, S. 897-911.