

Die Kommission

LOUIS JANZ

Politische Ideen stoßen nicht nur auf den Widerstand halsstarrer Fakten, sondern sind auch häufig widersprüchlich in sich selbst. So implizierte das Postulat vom Primat der Wirtschaft – Ausgangspunkt und Grundlage der europäischen Integrationspolitik – die theoretisch und praktisch unhaltbare Unterscheidung zwischen „wirtschaftlicher“ und „politischer“ Integration. In Wirklichkeit ist das, was auch heute noch immer als „wirtschaftliche“ Integration bezeichnet wird, politische Integration auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik¹. Sie steht in engster und unentflechtbarer Wechselwirkung mit allen anderen Feldern der Politik, insbesondere mit der Sozial-, Finanz-, Währungs-, Außen- und Verteidigungspolitik.

Diese Begriffsverwirrung hat sich von Anfang an nachteilig auf die Kommission ausgewirkt, da sie deren Reflexions- und Aktionsspielraum in widersinniger Weise einengte. Auf sie ist es auch zurückzuführen, daß die Kommission in der Öffentlichkeit mit dem Odium einer Megatechnokratie behaftet ist.

Die Konzentration der Integrationspolitik auf wirtschaftlichen Fortschritt zerstörte außerdem ihre historische und politische Perspektive. Sie befriedigte zwar in beachtlichem Maße den Wunsch der Europäer nach materiellem Wohlstand, aber ein politisches Gemeinwesen hat nicht nur materielle, sondern auch moralische Aufgaben. Es muß die Phantasie der Bürger beflügeln, ihre Achtung erringen und ihre ideellen Bestrebungen fördern. Der Integrationspolitik fehlen nicht nur der historische Ausblick und das politische Leitbild, sondern auch die für eine solche Revolution unentbehrlichen geistigen Antriebskräfte, da sie einer wachsenden Indifferenz der kulturellen Eliten Europas begegnet. Die „wirtschaftliche“ Integration erwies sich daher nicht als Vorstufe oder Umweg zur politischen Einigung Europas, sondern als eine Sackgasse.

Es wäre gewiß abwegig, diese Fehlentwicklung der Kommission allein anzulasten. Doch wäre gerade sie als motorisches Zentrum der Gemeinschaft dazu berufen gewesen, diese sterilen Tendenzen zu bekämpfen. Doch erst spät reifte auch bei ihr die Erkenntnis, daß eine Gesellschaft, die allzu sehr auf wirtschaftlichen Fortschritt fixiert ist, die materielle Wohlfahrt mit menschlichem Wohlbefinden gleichsetzt, den Herausforderungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts kaum gewachsen ist².

Trotz mancher oberflächlicher Analogien mit nationalstaatlichen Institutionen ist die Gemeinschaft nicht „Staat“ im traditionellen Sinne und wird es hoff-

fentlich auch nie sein. Konturen, Struktur und Funktion ihrer Institutionen sind fließend unbestimmt, in unaufhörlichem Anpassungsprozeß an die europäischen Gegebenheiten begriffen. Dies gilt sowohl für den Ministerrat als auch für das Europäische Parlament, erst recht aber für die Kommission, die weder die Präfiguration der Regierung eines utopischen europäischen Staates, noch ein antinationaler „Areopag von Apatriden“ (Heimatlosen) ist, sondern eine Institution *sui generis*, deren Funktionen in unorthodoxer Mischung Bereiche der Exekutive, der Rechtsaufsicht und der Legislative berühren.

Exekutive, Rechtsaufsicht, Initiative

Ihre Aufgabe als „Exekutive“, d.h. die ihr übertragene Ausführung der Vertragsbestimmungen, der Beschlüsse des Ministerrats und die Durchführung der gemeinsamen Politiken hat die Kommission im Wesentlichen erfüllt. Sie ist allerdings in den letzten Jahren auf geringe Bereitschaft des Rates gestoßen, ihr Exekutivbefugnisse in neue Bereiche zu übertragen.

Als „Hüterin der Verträge“, insbesondere gegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts durch die Regierungen, wird die Kommission recht wirksam durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Gemeinschaft unterstützt, der stets nachdrücklich den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vertreten hat. Auch hier machen sich jedoch in letzter Zeit Tendenzen bemerkbar, die mit den Verträgen unvereinbar sind: typische Beispiele sind die Verletzung der Kommissionsentscheidungen über staatliche Beihilfen³ und die offene Mißachtung von Urteilen des Gerichtshofes.

Dagegen war die Kommission kaum noch in der Lage, die ihr ursprünglich zugedachte dialektische Rolle im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß zu spielen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zunächst hat sich das diesem Rollenverständnis zugrunde liegende Postulat vom „Gemeinschaftsinteresse“ sehr bald schon als eine unrealistische Simplifizierung erwiesen. Ein Rückblick auf die Geschichte der Nationalstaaten zeigt, daß „Gemeinschaftsinteressen“ weitgehend das Produkt der nationalen Integrationsprozesse waren. In der Anlaufphase eines solchen Prozesses kann nur in einem sehr allgemeinen Sinne von konstitutiven Gemeinschaftsinteressen gesprochen werden: z.B. Kampf gegen einen gemeinsamen äußeren Feind, Verteidigung gemeinsamer kultureller Werte, gemeinsamer Expansionswille u.s.w. In der praktischen Tagespolitik gibt es dagegen kaum a priori eindeutig definierbare Gemeinschaftsinteressen. Auch die Interpretation „nationaler“ Interessen hängt ja weitgehend von der parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung ab.

Ferner hat sich gezeigt, daß die Kommission bei der Definition des Gemeinschaftsinteresses, mit dem sie ihre Vorschläge an den Rat legitimieren muß, unmöglich alle etwaigen direkten und indirekten Auswirkungen auf „nationale“ Interessen übersehen kann, die zu diesem Zeitpunkt oft noch gar nicht endgültig und eindeutig definiert sind⁴. Die Regierungen wirken schon in der Vorschlagsphase auf die Kommission ein. Der Entscheidungsprozeß spielt sich nicht mehr

hauptsächlich in den offiziellen Sitzungen des Rates ab, sondern in einem komplexen Netzwerk von Ausschüssen und Arbeitsgruppen. In der Praxis ist es daher heute kaum noch möglich, zwischen der Vorschlagsphase der Kommission und der Verhandlungsphase im Rat zu unterscheiden⁵. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter, seine Unterausschüsse, Regierungsvertreter und Experten aller Art bringen laufend eigene Vorschläge oder Abänderungen zu Kommissionsvorschlägen ein. Oft zieht diese es vor, ihren ursprünglichen Vorschlag zurückzuziehen und dem Rat in einer Form wieder vorzulegen, die bessere Aussichten auf einstimmige Annahme bietet.

Der Rat ist nämlich seit 1966 zunehmend zum Konsensverfahren übergegangen. Kommt es zur formalen Abstimmung, so wird sie in den meisten Fällen einstimmig getroffen, sei es, daß dies vertraglich vorgeschrieben ist, wie z.B. auf den wichtigen Gebieten der Rechtsangleichung (Art. 99 EWG-Vertrag) und der Steuerharmonisierung (Art. 100 EWG-Vertrag), sei es, daß angeblich das vitale Interesse eines Mitgliedstaates betroffen ist⁶. Damit hat das Vorschlagsrecht der Kommission zweifellos an politischer Relevanz eingebüßt, da der Rat sich durch einstimmige Entscheidung über jeden Kommissionsvorschlag hinwegsetzen kann.

Schließlich betrifft die von der Kommission veröffentlichte Liste der „Hauptprobleme der achtziger Jahre“⁷ fast ausnahmslos politische Bereiche, die außerhalb der formalen Zuständigkeit der EG liegen: Bekämpfung der Inflation und der Arbeitslosigkeit, Wachstumsförderung, Energieversorgung und Energiepreise, Währungspolitik, technische Innovation, Strukturpolitik u.s.w. Gemeinschaftsmaßnahmen können hier ohnehin nur mit einstimmigem Beschluß des Rates getroffen werden, und zwar nur dann, „wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich ist, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen“ (Art. 235 EWG-Vertrag). Diese Bestimmung läßt den Regierungen einen sehr weiten Interpretationsspielraum, der ihnen erlaubt, jeden Vorschlag für eine neue Politik abzuwürgen.

Man hat diese Entwicklung als eine progressive Schwächung der Kommission interpretiert, die zu einer Störung des institutionellen Gleichgewichts der Gemeinschaft geführt habe. Es ist jedoch fraglich, ob die Position der Kommission jemals wesentlich stärker war als heute. Denn wahrscheinlich hätte sie sich auch in ihren ersten Jahren schon in derselben Lage wie heute befunden, wäre sie schon damals mit Problemen konfrontiert worden, für deren Lösung nur ein sehr geringer Grad der Interessenkonvergenz zwischen den Regierungen besteht. Zahlreiche institutionelle Reformvorschläge sind jedenfalls in den letzten Jahren gemacht worden, um die Position der Kommission zu stärken⁸. Doch abgesehen davon, daß sich die meisten zur Zeit kaum durchsetzen lassen, ist nicht zu erkennen, daß sie, selbst wenn dies möglich wäre, das Durchsetzungsvermögen der Kommission im Rat wesentlich stärken würden. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß der scheidende Kommissionspräsident Roy Jenkins sie in seiner Abschiedsrede vor dem Europäischen Parlament nicht einmal erwähnte, sondern

lediglich eine Erweiterung der Exekutivaufgaben der Kommission und ganz allgemein mehr „Vertrauen“ und „Unterstützung“ von seiten des Rates und des Parlaments forderte⁹.

Das zentrale Problem ist eben nach wie vor die Überwindung des Einstimmigkeitsprinzips bei Ratsentscheidungen. Solange jedoch zwischen den Mitgliedstaaten kein allgemeiner Konsens über die Grundprinzipien einer europäischen Ordnung besteht, d.h. solange die Ziele des Integrationsprozesses nicht klar und endgültig definiert sind, wird die Aufgabe des Vetorechts in Anbetracht der ungenügenden Berechenbarkeit des künftigen Verhaltens der Regierungen von jeder einzelnen unter ihnen als ein zu großes politisches Risiko eingeschätzt.

Auch die Erwartung, daß die Position der Kommission als Folge der Direktwahl des Europäischen Parlaments gestärkt werde, ist kaum gerechtfertigt. Das Parlament ist noch auf der Suche nach seiner Identität und seine Beziehungen zur Kommission sind daher zwiespältig und polyvalent. Wegen seiner großen parteipolitischen Heterogenität (nahezu 50 nationale Parteien sind in ihm vertreten) ist es nicht mehr wie früher der selbstverständliche und verlässliche Bundesgenosse der Kommission. In Ermangelung legislativer Aufgaben konzentriert es sich auf seine Kontrollfunktion, so daß sich die Kommission vermehrter Kritik ausgesetzt sieht. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, daß es keine „Regierungspartei“ gibt, die sich grundsätzlich zur Solidarität mit der Kommission gegen eine kritische Opposition verpflichtet fühlte.

Schon im alten Parlament herrschte die Meinung vor, daß die Beziehungen zur Kommission unzureichend seien, um politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft zu nehmen. Das Parlament suchte daher den Kontakt zum Rat, um direkt auf dessen Entscheidungen einwirken zu können. Diese Bestrebungen haben zwar bisher keinen eindeutigen Erfolg gehabt. Die Aktivierung und Ausdehnung des im Jahre 1975 zur Vermeidung von Haushaltskonflikten geschaffenen „Konzertierungsverfahrens“ und seine empirische Weiterentwicklung zu einem Vorschlags- und Initiativrecht bietet sich jedoch dem Parlament als ein erster Schritt zur progressiven Durchsetzung seines aus der Direktwahl legitimierten Anspruchs auf Beteiligung an der legislativen Gewalt an. Eine solche Entwicklung könnte zu einer Kollision mit der Kommission führen. Daß die Kommission die möglichen Auswirkungen einer solchen Entwicklung ernst nimmt, zeigt eine Erklärung, die ihr neuer Präsident, Gaston Thorn, unmittelbar nach seiner Amtsübernahme abgab: „Die Kommission ist nicht das Sekretariat des Ministerrats, übrigens auch nicht das des Europa-Parlaments“¹⁰.

Im Übrigen zeigt geschichtliche Erfahrung, daß die parlamentarische Demokratie zwar eine bewährte Verfassungsform für politisch integrierte Nationen ist, aber kaum geeignet zu sein scheint, noch nicht vorhandene Einheit zu schaffen und einen Integrationsprozeß zu steuern. Um so wichtiger ist die Rolle des Katalysators, die von der Kommission im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft im Mittelpunkt des „Dreiecks“¹¹ Europäischer Rat – Ministerrat – Europäisches Parlament wahrzunehmen ist.

Kompromißlieferant und Katalysator

Die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes gehört angesichts der durch die Weltwirtschaftskrise ausgelösten protektionistischen Tendenzen heute zweifellos zu den wichtigsten Aufgaben der Kommission. Eine ähnliche Entwicklung wie anfangs der dreißiger Jahre müßte wegen der stärkeren Interdependenz und der damit gegebenen größeren Verletzlichkeit der internationalen Wirtschaftsbeziehungen geradezu apokalyptische Folgen haben.

Die Kommission blieb daher im Jahre 1980 bemüht, die in der Gemeinschaft noch bestehenden Handelshindernisse weiter abzubauen. Sie hat dem Rat z.B. vorgeschlagen, die Regierungen zu verpflichten, ihr alle neuen technischen Normen und Regelungen mitzuteilen. Außerdem hat sie die Regierungen darauf hingewiesen, welche Grenzen ihnen bei der nationalen Regelung des Warenabsatzes gezogen sind¹². Zu ihren früheren Vorschlägen über die Harmonisierung der einzelstaatlichen Zollrechtsbestimmungen und über die Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr hat der Rat noch keine Entscheidung getroffen¹³.

Im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik hat die Kommission darauf bestanden, daß die in letzter Zeit zunehmende Gewährung staatlicher Beihilfen an die Industrie nicht zum Schutze nicht-lebensfähiger Betriebe dienen darf und hat die Regierungen daran erinnert, daß sie zur Mitteilung aller Beihilfen verpflichtet sind. Eine besondere Entscheidung der Kommission erging über die Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie, die allerdings von manchen Regierungen dauernd mißachtet wird. Ein Vorschlag für eine neue Richtlinie über Beihilfen zugunsten des Schiffbaues wurde ebenfalls dem Rat übermittelt. Die Kommission hat weiterhin eine Richtlinie über die Transparenz der Finanzbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und deren öffentlichen Unternehmen erlassen. Schließlich ging die Kommission, wie üblich, gegen Absprachen zwischen Unternehmen über Quoten, Preise und Ausfuhrverbote vor¹⁴.

Mit ihrer Entscheidung über die Einführung von Produktionsquoten konnte die Kommission ihr Konzept des Krisenmanagements auf dem Stahlmarkt durchsetzen, nachdem der Rat auf ihren Vorschlag zum ersten Mal in der Geschichte der Gemeinschaft die „offensichtliche Krise“ nach Art. 58 des EGKS-Vertrages erklärt hatte¹⁵.

Auf dem Gebiete der Steuerharmonisierung hat die Kommission dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß einen Bericht übermittelt, der die in den nächsten Jahren fälligen Maßnahmen sowie die Hindernisse und die Mittel zu ihrer Überwindung analysiert¹⁶.

Die erste Phase der in der Tokio-Runde des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen im Rahmen der Vereinten Nationen) ausgehandelten Senkungen des Gemeinsamen Außentarifs trat am 1. Januar 1980 in Kraft, nachdem die Kommission das neue Übereinkommen unterzeichnet hatte. Im Januar 1980

führte die Kommission ein neues System von Überwachungs- und Schutzmaßnahmen für die Einfuhren aus dritten Ländern ein. Der Rat hat im Dezember auf Vorschlag der Kommission eine Verordnung über die Einfuhrregelungen gegenüber Staatshandelsländern verabschiedet. Daneben ergingen eine Serie von sektoralen handelspolitischen Sondermaßnahmen für Eisen- und Stahlerzeugnisse, Textilwaren und Nicht-Eisen-Metalle. Hinsichtlich der bilateralen Beziehungen zu den wichtigsten Industrieländern sind in diesem Zusammenhang besonders die Gespräche der Kommission mit den Regierungen der Vereinigten Staaten und Japans über protektionistische Maßnahmen auf den Gebieten des Stahls, der Chemiefasern und der Kraftfahrzeuge, bzw. über Exportselbstbeschränkungen zu erwähnen¹⁷.

Trotz der auf die Dauer untragbaren finanziellen Folgen der bisherigen Agrarpreispolitik konnte sich die Kommission auch für das Wirtschaftsjahr 1980/81 im Rat nicht mit ihren Vorschlägen durchsetzen, die besonders für die Überschußprodukte Milch, Zucker und Rindfleisch nur begrenzte Preiserhöhungen vorsahen. Ihre Forderung, daß die finanziellen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Überproduktion in Zukunft verstärkt von den Erzeugern selbst getragen werden müßten, fand dagegen eine gewisse Beachtung¹⁸.

Im sogenannten „Haushaltsstreit“ konnte die Kommission im Rat ihre Auffassung wenigstens vorläufig durchsetzen: formal wurde das Prinzip der finanziellen Solidarität der Gemeinschaft gewahrt. Der Nettobeitrag Großbritanniens wurde zwar für die Jahre 1980 und 1981 herabgesetzt, jedoch nicht direkt durch eine Reduzierung der Bruttozahlungen, sondern indirekt durch eine Ausnahmeregelung in Form von Rückzahlungen und „zusätzlichen Maßnahmen“. Der Rat hat die Kommission beauftragt, zum 30. Juni 1981 eine Reform der Haushaltspolitik und der Agrarfinanzierung vorzuschlagen¹⁹.

Wenn auch in Anbetracht der geringfügigen Mittel kaum von einer Forschungspolitik der Gemeinschaft die Rede sein kann, so hat der Rat doch auf Vorschlag der Kommission einige wichtige Entscheidungen getroffen: Mehrjahresprogramm für die Gemeinsame Forschungsstelle, Mehrjahresprogramme für die thermonukleare Fusion, Biologie, Gesundheitsschutz, Management und Lagerung radioaktiver Abfälle. Im Juli übermittelte die Kommission dem Rat eine Mitteilung und einen Bericht über die Prioritäten und die Organisation der gemeinsamen Forschungspolitik, in denen sie insbesondere vorschlug, 80% der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen auf die Sektoren Energie, Rohstoffe, Umweltschutz, Landwirtschaft und bestimmte Industriesektoren zu konzentrieren. Auf dieser Basis forderte sie die Aufstockung der Mittel für das äußerst wichtige JET-Projekt, ein sektorales Programm für die Umweltforschung und für ein Forschungsprogramm auf dem Gebiete der molekularbiologischen Technologie²⁰.

Die Kommission hat dem Rat im Oktober 1980 erneut eine Mitteilung über die Prioritäten und den Zeitplan für die vom Rat bis Ende 1983 auf dem Gebiete der Verkehrspolitik zu treffenden Entscheidungen übermittelt. Diese Vorschläge

entsprechen zwar der Gesamtkonzeption, die dem Rat von der Kommission schon im Jahre 1973 vorgelegt worden war, ihre Verwirklichung wäre dennoch weit von einer gemeinsamen Verkehrspolitik im Sinne des EWG-Vertrages entfernt²¹.

Auch im Jahre 1980 hat die Kommission dem Rat erneut Vorschläge zu einer gemeinsamen Fischereipolitik gemacht. Aber abgesehen von einigen technischen Maßnahmen konnte sich der Rat auch im vierten Jahr seiner Verhandlungen nicht zu den erforderlichen Entscheidungen durchringen. Dagegen wurden von der Kommission Fischereiabkommen mit Norwegen, Schweden, Spanien, den Faröern, Kanada, Senegal und Guinea-Bissau abgeschlossen²².

Alle anderen Felder der Wirtschaftspolitik sind in den Verträgen nicht oder nur indirekt angesprochen. Dies gilt insbesondere für die in der heutigen Situation so entscheidenden Gebiete der Währungspolitik, der Energiepolitik, der Beschäftigungspolitik und der Regionalpolitik. Hier lassen sich ohne weitgehende Konzertierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten keine wesentlichen Fortschritte mehr erzielen. Diese Konzertierung ist jedoch äußerst schwierig, weil sie zwangsläufig auch eine weitgehende Konzertierung der allgemeinen Finanzpolitik und der Außenpolitik impliziert.

Gerade hier hat sich aber die Rolle der Kommission als Kompromißlieferant und Katalysator als unentbehrlich erwiesen. Denn alle konkreten Maßnahmen, die auf diesen Gebieten realisiert werden konnten, gehen auf Initiativen und Vorschläge der Kommission zurück. Dies gilt insbesondere für das Europäische Währungssystem²³.

Dieses System hat im Jahre 1980 zufriedenstellend funktioniert, wenn auch der Übergang in die zweite, institutionalisierte Phase nicht vollzogen werden konnte. Die Kommission hat dem Rat im März einen Bericht über die zu erwartenden Schwierigkeiten und Alternativlösungen erstattet. Der Vorschlag der Kommission über die schrittweise Ausweitung der Verwendung des ECU (Europäische Währungseinheit, 1 ECU = ca. 2,50 DM) wurde vom Rat gebilligt.

Im März überreichte die Kommission dem Rat auch eine Mitteilung über die Verbesserung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Der Rat bewilligte auf Vorschlag der Kommission eine Aufstockung der Gemeinschaftsanleihe, die 1978 zur Förderung von Investitionen in den Bereichen der Infrastruktur und der Energie geschaffen worden war. Zum System der Gemeinschaftsanleihen, das im Jahre 1975 zur Unterstützung der Mitgliedstaaten geschaffen worden war, die infolge der Ölverteuerung mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu kämpfen haben, hat die Kommission dem Rat flexiblere Modalitäten, eine bessere Regelung der Auflagen, eine einheitliche Gemeinschaftsgarantie und eine Anhebung des Anleihebetrages vorgeschlagen.

Der Rat hat dreimal anhand von Berichten der Kommission über die Wirtschaftslage der Gemeinschaft beraten und auf Vorschlag der Kommission den Jahreswirtschaftsbericht 1980/81 verabschiedet, der die Leitlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Jahre 1981 festlegt. Schließlich hat die

Kommission mit den Vorarbeiten zu ihrem Fünften Programm für mittelfristige Wirtschaftspolitik (1981-85) begonnen²⁴.

Trotz aller Krisen und Sachzwänge gibt es auch heute noch keine gemeinsame Energiepolitik. Die Diskussionen im Rat dauern nun schon seit über 20 Jahren. Die Kommission der EG hat es ebenso wenig wie ihre Vorgängerinnen, die Hohe Behörde der EGKS und die Kommissionen von EURATOM und EWG, an Initiativen, Vorschlägen und Warnungen fehlen lassen. Eine Reihe von Einzelmaßnahmen hat der Rat zwar im Laufe der Zeit beschlossen, doch ist ihre Addition nicht nur weit von einer gemeinsamen Energiepolitik, sondern sogar von einer Konvergenz der Energiepolitik der Mitgliedstaaten entfernt. Auch im Jahre 1980 ist der Rat über Absichtserklärungen kaum hinausgekommen. Sowohl die Mitteilungen der Kommission als auch die Entschlüsse des Rats gleichen eher rhetorischen Beschwörungen als bindenden Aktionsprogrammen. So forderte die Kommission z.B. erneut energische Maßnahmen zur Verringerung der Abhängigkeit von Erdöleinfuhren, eine Erhöhung der Investitionen im Energiesektor und die Harmonisierung der Preise und Steuern. Der Rat verabschiedete eine Entschlüsse über die energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft für 1990 und die Konvergenz der Energiepolitik der Mitgliedstaaten. Auch er bestätigte erneut die Notwendigkeit von Energieeinsparungen und der Verringerung von Erdöleinfuhren und legte die Orientierungslinien fest, nach denen die Kommission die Energieprogramme der Mitgliedstaaten beurteilen und ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Gemeinschaft bewerten soll²⁵.

Die Verringerung des „Abstandes zwischen einzelnen Gebieten und des Rückstandes weniger begünstigter Gebiete“ galt den Verfassern des EWG-Vertrages als ein so vordringliches Ziel der Gemeinschaft, daß sie es in seine Präambel aufnahmen. Eine aktive Regionalpolitik wäre in der Tat eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion. Es hat jedoch bis 1975 gedauert, bis der Rat sich endlich auf wiederholte Vorschläge der Kommission über die Schaffung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung einigen konnte. Seine finanzielle Dotierung liegt jedoch noch immer weit unter der für eine effiziente Regionalpolitik der Gemeinschaft erforderlichen „kritischen Masse“.

Der erste periodische Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft zeigt, daß das regionale Gefälle in der Gemeinschaft während der letzten zehn Jahre größer geworden ist. Trotzdem haben Kommission und Parlament auch für 1980 keine wesentliche Erhöhung der Haushaltsmittel für regionalpolitische Maßnahmen im Rat durchsetzen können. Immerhin kann die Kommission jetzt neben den „quotengebundenen“ Mitteln (die den Mitgliedstaaten a priori als feste Anteile zugesprochen werden) mit Genehmigung des Rates in allerdings sehr bescheidenem Maße „nicht-quotengebundene“ Mittel für regionalpolitische Gemeinschaftsmaßnahmen einsetzen, die nicht unbedingt in den nationalen Entwicklungsprogrammen vorgesehen sein müssen²⁶.

Auf dem Gebiete der Sozialpolitik sieht der EWG-Vertrag lediglich „eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten“²⁷ vor. Die Bemühungen der Kommission waren hier zunächst hauptsächlich auf die Sicherung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Schaffung eines Sozialfonds gerichtet, der im Jahre 1960 gegründet wurde. Trotz zweimaliger Reform funktioniert er allerdings noch immer lediglich als Ausgleichskasse zwischen den Mitgliedstaaten. Seine finanzielle Dotierung ist überdies viel zu gering für die in Art. 117 des EWG-Vertrags angesprochene Politik des „Fortschritts“ durch „Abstimmung“ und „Angleichung“. Die Kommission bereitet zur Zeit eine dritte Reform des Fonds vor.

„Die Beschäftigungsprobleme stehen weiterhin im Brennpunkt des Gemeinschaftsinteresses“²⁸. Aber außer „Bemühungen“ um „ein konstruktives und vorausschauendes Konzept“, der „Suche nach einem besseren Konsens zwischen den Sozialpartnern“ und zahlreichen Studien sind auf diesem Gebiete kaum konkrete Abhilfemaßnahmen der Gemeinschaft zu erkennen, ebenso wenig wie eine eindeutige Position der Kommission in der Frage der Arbeitszeitanpassung. Die Kommission hat dem Rat jedoch Leitlinien für eine Arbeitsmarktpolitik, eine Verbesserung der Leistungen der nationalen Arbeitsverwaltungen und ein Kooperationsprogramm vorgeschlagen. Der Sozialfonds hat besonders die Berufsvorbereitung Jugendlicher und Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche unterstützt. Die Kommission hat seit 1979 vergeblich versucht, im Rat eine Erleichterung der Beihilferegelung des Art. 56 des EGKS-Vertrages zugunsten der über 40 000 Arbeitnehmer zu erreichen, die von Werksstillegungen infolge der Stahlkrise betroffen sind²⁹.

Außer den bereits erwähnten handelspolitischen Maßnahmen, die in direktem Zusammenhang mit der Verwaltung der Zollunion stehen, hat die Kommission auf dem Gebiete der Außenwirtschaftspolitik auch im Jahre 1980 eine rege Tätigkeit entfaltet. Die Beitrittsverhandlungen mit den Regierungen Spaniens und Portugals wurden fortgesetzt. Mit Jugoslawien wurde ein umfassendes Abkommen über die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, handelspolitischem und finanziellem Gebiet abgeschlossen. Zum ersten Mal hat ein Mitgliedstaat des Comecon, Rumänien, Verhandlungen mit der Kommission aufgenommen, die zum Abschluß von Abkommen über den Handel mit gewerblichen Waren und die Einsetzung eines Gemischten Ausschusses führten. Die Kommission war ebenfalls an allen wichtigen internationalen Verhandlungen über Roh- und Grundstoffe beteiligt: Gemeinsamer Fonds zur Stabilisierung der Grundstoffe, internationale Abkommen für Kakao, Kaffee, Getreide, Zinn, Jute, Zucker u.s.w.³⁰.

Das wichtigste Ereignis auf dem Gebiete der Entwicklungspolitik war das Inkrafttreten des zweiten Abkommens von Lomé (1. Januar 1981), an dessen Zustandekommen die Kommission maßgeblich beteiligt war und dem inzwischen 61 Entwicklungsländer angehören. Im März 1980 hat die Kommission dem Rat eine Mitteilung über die Grundtendenzen des Allgemeinen Präferenzsystems der Gemeinschaft für die Zeit nach 1980 überreicht. Die Entwicklungshilfe für

nicht-assoziierte Entwicklungsländer und die Nahrungsmittelhilfe wurden auch im Jahre 1980 erhöht³¹.

In der Praxis wird es immer schwieriger, wenn nicht unmöglich, die rein wirtschaftlichen Aspekte der Tätigkeit der Kommission von ihrem außenpolitischen Kontext abzugrenzen. Auf fast allen Krisengebieten (Währung, Energie, Nord-Süd-Beziehungen, euro-arabischer Dialog, KSZE u.s.w.) sind außenpolitische Fragen mit wirtschaftspolitischen Problemen eng verzahnt oder sogar durch diese bedingt. Auch die schweren internationalen Krisen des Jahres 1980 (Afghanistan, Iran, Irak, Polen) haben die starke Interdependenz zwischen den Bereichen der EG und der außenpolitischen Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten (EPZ), die ihre Erfolge dem internationalen Gewicht der Gemeinschaft verdankt, noch deutlicher gemacht. Der allerdings schwer einschätzbare außenpolitische Einfluß der Kommission scheint zu wachsen: Nach anfänglichen Widerständen nimmt sie jetzt regelmäßig an den Sitzungen des Europäischen Rates und der Außenminister im Rahmen der EPZ teil. Sie war maßgeblich an der Vorbereitung der KSZE-Folgekonferenz in Madrid und an der Wiederaufnahme des euro-arabischen Dialogs beteiligt. Auch die zahlreichen offiziellen Besuche des Präsidenten der Kommission bei Staats- und Regierungschefs von Drittländern und deren Gegenbesuche in Brüssel hatten sicher nicht nur protokollarische Bedeutung³².

Die Ausübung dieser vielfältigen Tätigkeiten hat sich im Jahre 1980 in 5901 Rechtsakten (Verordnungen, Entscheidungen, Richtlinien, Stellungnahmen) sowie in 542 Vorschlägen an den Rat niedergeschlagen. Außerdem wurden 208 Mitteilungen, Memoranden und Berichte verabschiedet³³. Quantität ist gewiß kein verlässlicher Erfolgsmaßstab. Doch sollte auch der beträchtlichen materiellen Arbeitsleistung der Kommission und ihrer Dienststellen Anerkennung gezollt werden, zumal der „Spierenburg-Bericht“ ausdrücklich bestätigt, daß der Personalbestand der Kommission, gemessen an ihren Aufgaben, keineswegs übertrieben hoch ist³⁴. „In Anbetracht ihrer Verantwortung ist die Kommission eine winzige Organisation“, so auch Präsident Roy Jenkins in seiner Abschiedsrede vor dem Europäischen Parlament, „aber sie hat auch ihre Fehler“³⁵. Daher ist sie einigen der in Teil III des „Spierenburg-Berichts“ enthaltenen Empfehlungen gefolgt, um die Flexibilität und die Effizienz ihrer Verwaltung zu erhöhen.

So hat sie die Anzahl der Grundeinheiten ihrer Verwaltung (Abteilungen) verringert, jedoch nicht, wie ebenfalls vorgeschlagen, die Anzahl der Generaldirektionen reduziert. Unberücksichtigt blieb bisher auch die Empfehlung, die administrative Koordinierung durch Zusammenfassung der zentralen Dienststellen, wie Haushalt, Verwaltung, Personal u.s.w., unter dem Präsidenten zu verstärken und diesem zur Unterstützung in diesem Bereich ein Kommissionsmitglied beizuordnen. Weitere Reformmaßnahmen streben eine größere Mobilität des Personals sowie eine schnellere Anpassung des Organisationsplans der Kommission an die Entwicklung der Aufgaben an. Der Austausch von Beamten zwi-

schen der Kommission und den nationalen Verwaltungen soll intensiviert werden³⁶.

Diese geraffte Darstellung rechtfertigt kaum den summarischen Vorwurf, die Kommission versage in der Ausübung ihrer Funktionen. Sie bestätigt eher die lapidare Feststellung der Drei Weisen: „Ohne die Kommission könnte die Gemeinschaft nicht einmal mit der begrenzten Effizienz funktionieren, mit der sie heute funktioniert“³⁷.

Anmerkungen

- 1 Darauf hat schon der erste Präsident der Kommission, Walter Hallstein, hingewiesen, siehe: *Der unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf, 1969, S. 25ff.
- 2 Siehe Rede des Präsidenten der Kommission der EG, Gaston Thorn, vor dem Europäischen Parlament am 11. Februar 1981, in: *Programm der Kommission*, hrsg. von der Kommission der EG, Brüssel/Luxemburg 1981, S. 15, 27 und 30.
- 3 Siehe unten.
- 4 Vgl. hierzu Ulrich Weinstock, *Sind die Institutionen an allem schuld?*, in: *EG-Magazin*, Nr. 5/80, S. 4.
- 5 Vgl. hierzu Helen Wallace, in: *Policy Making in the European Community*, London, 1979, S. 44ff.
- 6 Siehe Erklärung des Rates vom 29. Januar 1966, in: 9. Gesamtbericht der EWG-Kommission, 1967, Ziff. 13.
- 7 Siehe *Programm der Kommission*, a.a.O., S. 37ff.
- 8 Siehe *Die Europäische Union*, Bericht von Leo Tindemans an den Europäischen Rat, 29. Februar 1975, in: *Bulletin der EG*, Beilage 1/76; *Vorschläge für eine Reform der Kommission und ihrer Dienststellen* („Spierenburg-Bericht“), Kommission der EG, Brüssel, September 1979; Bericht über die Europäischen Organe, dem Europäischen Rat vom Dreier-Ausschuß unterbreitet („Bericht der Drei Weisen“), Rat der EG, Brüssel, 1980; voraussichtlich demnächst ein Bericht des „Krokodil-Clubs“, siehe *EG-Magazin*, 2/81, S. 3.
- 9 *Speech by the President of the European Commission to the European Parliament*, 17. December 1980, S. 6.
- 10 Siehe *EG-Magazin*, 1/81, S. 9.
- 11 Dieser Begriff wurde von den Drei Weisen geprägt, jedoch in einem anderen Sinne verstanden als hier, vgl. „Bericht der Drei Weisen“, a.a.O., S. 70.
- 12 Siehe 14. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1980, Kommission der EG, Brüssel/Luxemburg, 1981, Ziff. 121ff.
- 13 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 161ff.
- 14 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 174ff.
- 15 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 144ff.
- 16 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 212ff.
- 17 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 556ff.
- 18 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 340ff.
- 19 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 78ff.
- 20 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 477ff. Das JET (Joint European Torus)-Projekt ist ein gemeinsames Forschungsprogramm über die kontrollierte thermonukleare Fusion, das der Rat auf Vorschlag der Kommission 1978 verabschiedet hat. Es ist für die künftige Energieversorgung der Gemeinschaft von größter Bedeutung.
- 21 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 411ff. Als einzige konkrete Ratsentscheidung auf diesem Gebiet werden eine Richtlinie über ein einheitliches Datum für den Beginn (jedoch noch nicht für das Ende!) der Sommerzeit in den Jahren 1981 und 1982 sowie die Einführung eines gemeinsamen Führerscheinmodells erwähnt.
- 22 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 387ff.
- 23 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 107ff. Die Kommission hat dem Rat bereits im

- Februar 1969, also am Beginn der internationalen Währungskrise, ein erstes Memorandum über die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Zusammenarbeit in Währungsfragen innerhalb der Gemeinschaft vorgelegt; siehe 3. Gesamtbericht der Kommission der EG, Brüssel/Luxemburg 1970, Ziff. 108ff.
- 24 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 119.
- 25 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 438ff.
- 26 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 276ff.
- 27 Siehe Art. 118 EWG-Vertrag; vgl. dagegen die weitergehenden Bestimmungen des EGKS-Vertrag, Kapitel III.
- 28 So 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 229.
- 29 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 244.
- 30 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 555ff. Die Kommission hat außerdem umfangreiche Aufgaben, die sich aus den laufenden Kontakten mit allen wichtigen internationalen Organisationen, ihrer Vertretung in einigen Drittländern sowie aus der Abwicklung der vertraglichen und diplomatischen Beziehungen zu den Mittelmeerländern, den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation, zu den Energielieferländern, zu den Mitgliedsländern des Lomé-Abkommens u.a.m. ergeben.
- 31 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 574ff.
- 32 Offizielle Besuche des Präsidenten der Kommission im Jahre 1980: Portugal, Spanien, Norwegen, Schweden, U.S.A. und Jugoslawien. Offizielle Besuche bei der Kommission: Premierminister Sa Carneiro von Portugal, Vizepräsident Calvo Sotelo von Spanien, Bundeskanzler Kreisky von Österreich, Außenminister Ito von Japan, Präsident Jaur Rahman von Bangladesch, Präsident Carazo von Costa Rica.
- 33 Siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 28.
- 34 Siehe „Spierenburg-Bericht“, a.a.O., Ziff. 11.
- 35 Siehe Speech of the President, a.a.O., S. 6. Der Stellenplan der Kommission für 1980 umfaßte 8435 Dauerplanstellen (davon 1224 im Sprachendienst) und 319 Zeitplanstellen (davon 30 im Sprachendienst) sowie 431 Zeitplanstellen im Vorgriff auf den Beitritt Griechenlands (davon 44 im Sprachendienst). Hinzu kamen 2586 Dauerplanstellen und 150 Zeitplanstellen für Forschungsarbeiten; siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 30 und Organisationsplan der Kommission der EG, Oktober 1980. Insgesamt repräsentiert der Personalbestand der Kommission 0,0045% der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft gegen fast 3% der Gesamtzahl von nationalen Beamten; siehe hierzu EG-Magazin 5/81, S. V.
- 36 Die Kommission hat dem Rat vorgeschlagen, die vorzeitige Pensionierung der Beamten ab 60 Jahre und einer begrenzten Anzahl von Beamten der höheren Besoldungsgruppen ab 55 Jahren sowie die Einstellung von Beamten der Besoldungsgruppe A3 von außerhalb bis zu 20% der freien Planstellen und von Bediensteten auf Zeit der Besoldungsgruppen A4 und A5 für drei bis vier Jahre zu genehmigen; siehe hierzu 14. Gesamtbericht, a.a.O., Ziff. 29.
- 37 Siehe „Bericht der Drei Weisen“, a.a.O., S. 57.

Weiterführende Literatur

- Bericht über die Europäischen Organe, dem Europäischen Rat vom Dreierausschuß unterbreitet („Bericht der Drei Weisen“), Rat der EG, Brüssel 1980.
- Kommission der EG, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel/Luxemburg, 12. Jahrgang, Nr. 1-12/80.
- Kommission der EG, EG-Magazin, Bonn, Nr. 1-12/80.
- Poullet, Edouard u. Gérard Deprez, Struktur und Macht der EG-Kommission, Bonn 1976.
- Spierenburg, Dirk u.a., Vorschläge für eine Reform der Kommission und ihrer Dienststellen („Spierenburg-Bericht“), Kommission der EG, Brüssel, September 1979.
- Tindemans, Leo, Die Europäische Union, Bericht an den Europäischen Rat vom 29. Februar 1975 („Tindemans-Bericht“), in: Bulletin der EG, Beilage 1/76.
- Wallace, Helen u. William C. Webb, Policy Making in the European Community, London 1979.