

# Die Europäische Kommission

UDO DIEDRICHS

Von entscheidender Bedeutung war für die Kommission im abgelaufenen Jahr die Verabschiedung des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag durch den Konvent, der zentrale Neuerungen beinhaltet.<sup>1</sup> So ist einerseits die Rolle des Präsidenten deutlich gestärkt worden, andererseits kann seine Position durch die Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates möglicherweise abgewertet werden. Auch das Amt des europäischen Außenministers in seiner Doppelrolle als Kommissionsmitglied und Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten wird sich in der politischen Praxis erst bewähren müssen. In den verschiedenen Politikfeldern ist die Rolle der Kommission nicht wesentlich ausgebaut worden, sodass hier allenfalls von einem modifizierten Status quo ausgegangen werden kann.

## *Die Kommission und der Verfassungsvertrag: Halber Sieger?*

Grundlegend hat die Kommission die Ergebnisse des Konvents begrüßt; sie bemängelte allerdings, dass die beschlossene Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen nicht ausreichend sei, und dass zwischen den Staaten der Euro-Gruppe keine Möglichkeiten zur Anwendung der Gemeinschaftsmethode in wirtschafts- und währungspolitischen Fragen eingefügt wurden.<sup>2</sup> Zudem richteten sich wesentliche Kritikpunkte sich gegen die Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates und die neu definierte Zusammensetzung der Kommission.

Der Verfassungsvertrag hat die Zusammensetzung der Kommission umfassend umgestaltet. Ab dem 1. November 2009 sollen dem Kollegium der Präsident, der Außenminister der Union (als Vizepräsident der Kommission) sowie weitere dreizehn Europäische Kommissare als stimmberechtigte Mitglieder angehören (Art. I-25 Abs. 3 Verfassungsvertrag). Letztere sollen nach einem Rotationssystem ausgewählt werden, das bezüglich der Dauer und Reihenfolge der Amtszeiten alle Mitgliedstaaten gleich behandelt und das demographische und geographische Spektrum der EU berücksichtigt (Art. I-25, Abs. 3 a) und b)). Aus den übrigen Mitgliedstaaten werden Kommissare ohne Stimmrecht ernannt.

Damit ist das bisherige Prinzip eines (stimmberechtigten) Kommissionsmitgliedes pro Mitgliedstaat praktisch durchbrochen und durch eine „Zweiklassenmitgliedschaft“ ersetzt worden, wogegen sich die Kommission selbst während der Debatte im Konvent deutlich gewehrt hatte. Sie befürchtete einen Verlust an politischer Legitimität und in der Konsequenz auch an Autorität – wenn nicht jeder EU-Staat sich ausreichend in ihr „repräsentiert“ fühlt.<sup>3</sup> Allerdings hatte sie selbst kein

überzeugenderes Angebot gemacht, um die Effizienz der Kommission auch nach der Erweiterung sicherzustellen.

Das neue Ernennungsverfahren unterstreicht die parlamentarische Rückbindung der Kommission; danach schlägt der Europäische Rat dem Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ vor, den das EP dann mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählt (Art. I-26 Abs. 1 Verfassungsvertrag). Für den Fall, dass der Kandidat nicht die erforderlichen Stimmen erhalten sollte, muss der Europäische Rat binnen eines Monats einen anderen Kandidaten vorschlagen. Diese Bestimmungen binden den Kommissionspräsidenten ohne Zweifel enger an die Sitzverteilung im EP, da der Europäische Rat bei der Kandidatenauswahl die Mehrheitsfähigkeit seines Vorschlags berücksichtigen muss. Denkbar wäre, dass die europäischen Parteien bereits bei den Wahlen zum EP mit Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten auftreten, womit der Spielraum des Europäischen Rates noch weiter eingeengt würde. Zugleich muss aber beachtet werden, dass sich aus den Wahlen zum Europäischen Parlament wahrscheinlich keine absolute Mehrheit für eine einzelne Fraktion ergeben wird, sodass Verhandlungen und Absprachen mit anderen Gruppen über mögliche Kandidaten geführt werden müssten. Eine deutlichere Polarisierung zwischen dem bürgerlichen Lager und dem Mitte-Links-Spektrum im EP könnte die Folge sein. Der Kommissionspräsident würde damit ein stärkeres parteipolitisches und programmatisches Profil gewinnen.

Aus einer Dreierliste jedes Mitgliedstaates, der per Rotation hierzu berechtigt ist, bestimmt der gewählte Kommissionspräsident jeweils die ihm geeignet erscheinende Person, die zum Europäischen Kommissar ernannt werden soll (Art. I-26 Abs. 2 Verfassungsvertrag). Bei der Auswahl der Kommissare ohne Stimmrecht aus den übrigen Mitgliedstaaten hat er dagegen freie Hand. Das gesamte Kollegium muss dann vom Europäischen Parlament bestätigt werden (Art. I-26 Abs. 2 Verfassungsvertrag).

Neu ist die Formulierung, wonach die Kommission als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich ist, wobei der Präsident in besonderer Weise dem EP gegenüber diese Verantwortung wahrnimmt (Art. I-25 Abs. 5 Verfassungsvertrag). Im Falle eines Misstrauensvotums muss die gesamte Kommission (Europäische Kommissare und Kommissare) geschlossen zurücktreten; die parlamentarische Hürde für das Gelingen eines solchen Antrags ist sehr hoch angesetzt, nämlich – wie bisher – bei zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Mitglieder des EP (Art. III-243 Verfassungsvertrag). Insofern ist aus der ausdrücklichen Betonung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Kommission keine radikale Neujustierung der politischen Abhängigkeit der Kommission erwachsen.

Die Stellung des Kommissionspräsidenten ist durch den Verfassungsvertrag gestärkt worden. Er legt die Leitlinien der Kommission fest, ist für die interne Organisation zuständig (und damit auch für die Aufteilung der Geschäftsbereiche) und ernennt Vizepräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder (Art. I-26 Abs. 3 Verfassungsvertrag). Auf seinen Wunsch muss jedes Mitglied der Kommission sein Amt

niederlegen (ebd.). Deutlicher als zuvor ist es dem Präsidenten damit möglich, „sein“ Team zusammenzustellen und auf seine politische Linie zu verpflichten. Durch die Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates wurde allerdings dem Kommissionspräsidenten eine institutionelle Konkurrenz beigegeben, die von ihr wie von zahlreichen kleineren Staaten kritisch bis ablehnend aufgenommen wurde.<sup>4</sup> Obwohl die diesbezüglichen Bestimmungen insgesamt eher dürftig und knapp ausgefallen sind (Art. I-21 Verfassungsvertrag), muss die Kommission nicht zu Unrecht – nach den Erfahrungen mit dem Hohen Repräsentanten für die GASP – einen Ansehens- und Statusverlust, zumindest aber eine institutionalisierte Dauerkonkurrenz zum Kommissionspräsidenten, befürchten. In ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Verfassungsvertrages sprach die Kommission von einer Gefahr für die institutionelle Balance in der EU und einer möglichen Duplizierung mit ihren eigenen Aufgaben.<sup>5</sup>

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass der Verfassungsvertrag die institutionelle Rolle und Aufgaben der Kommission durchaus präzisiert und geschärft hat, insgesamt aber keine ausdrückliche Stärkung ihres Gewichtes vorgenommen, sondern im Gegenteil einige für sie problematische Bestimmungen eingeführt hat. Auf der anderen Seite ist inner-institutionell die Position des Präsidenten der Kommission nochmals in zentralen Fragen gestärkt worden, sodass er künftig seine politischen Grundvorstellungen besser durchsetzen und notfalls auch durch die Entlassung von Kommissaren sanktionieren kann. Einen wichtigen Sonderfall bildet hier allerdings das Amt des europäischen Außenministers.

#### *Die Kommission und der Außenminister: Kohärenzgarant oder Trojanisches Pferd?*

Schwer abzuschätzen sind die Auswirkungen der Schaffung eines europäischen Außenministers, der zugleich das für Außenbeziehungen zuständige Kommissionsmitglied und Vizepräsident der Kommission sein soll. Das Ernennungsverfahren für diese Funktion gibt dem Kommissionspräsidenten das Recht, dem vom Europäischen Rat vorgesehenen Kandidaten zuzustimmen (Art. I-27 Abs. 1 Verfassungsvertrag). Eine Abberufung durch den Europäischen Rat ist nach demselben Verfahren möglich (ebd.). Daneben muss sich der Außenminister mit dem gesamten Kollegium dem Votum des EP stellen (Art. I-26 Abs. 2 Verfassungsvertrag).

Während seiner Amtsführung unterliegt der Außenminister in seiner Eigenschaft als Kommissionsmitglied den hierfür geltenden Verfahren (Art. I-27 Abs. 3 Verfassungsvertrag), so etwa den Leitlinien des Präsidenten (Abs. I-26 Abs. 3 Verfassungsvertrag). Als Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten, durch sein Vorschlagsrecht und in seinen Durchführungsaufgaben für die GASP ist er zugleich eng in den intergouvernementalen Strukturen des Rates verankert (Art. III-197 Verfassungsvertrag). Daraus lässt sich ein inhärentes Spannungsfeld ableiten: Einerseits sind die Kommissionsmitglieder gehalten, ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit auszuüben und Anweisungen von einer Regierung weder anzufordern noch entgegenzunehmen (Art. I-25 Abs. 4 Verfassungsvertrag), andererseits ist der

Außenminister an die vom Europäischen Rat und vom Ministerrat erlassenen Beschlüsse gebunden (Art. III-197 Abs. 1 Verfassungsvertrag).

Da das Kollegium auch künftig mit Mehrheit Entscheidungen treffen soll (Art. III-255 Verfassungsvertrag), verfügt der Außenminister als Vizepräsident auch über Einflussmöglichkeiten in anderen Themenfeldern, wie umgekehrt sein Aufgabebereich innerhalb der Kommission durch die Mehrheit der Europäischen Kommissare gestützt werden muss. Er ist zudem mit der Aufgabe betraut, das auswärtige Handeln innerhalb der Kommission zu koordinieren (Art. I-27 Abs. 3 Verfassungsvertrag). Damit kann sich das Zusammenspiel der außen-, handels- und entwicklungs- und erweiterungspolitischen Kompetenzen verbessern, zugleich werden hier die Richtlinien des Kommissionspräsidenten maßgeblich sein.

Unklar ist die praktische Handhabung der Bestimmung, wonach jedes Kommissionsmitglied auf Verlangen des Präsidenten zurücktreten muss (Art. I-26 Abs. 3 Verfassungsvertrag). Wenn dies auf den Außenminister angewandt würde, so bezöge sich diese Vorgabe lediglich auf seine Eigenschaft als Kommissar. Zugleich ist aber eine selbständige Weiterführung der übrigen Funktionen, gleichsam als politisch „amputierter“ Außenminister, vertraglich nicht vorgesehen.

Die Schaffung eines europäischen auswärtigen Dienstes zur Unterstützung des Außenministers unter Einbeziehung von Beamten des Generalsekretariats des Rates, der Kommission sowie der Mitgliedstaaten wird einen Teil der außenpolitischen Infrastruktur ausgliedern und damit auch die Personalkraft der Kommission insgesamt schwächen. Entstehen könnte ein neues Korps von EU-Beamten, das durch eine eigene Identität geprägt ist.<sup>6</sup> Der Verfassungsvertrag bleibt hinsichtlich der dienstrechtlichen Verortung des Dienstes weitgehend unbestimmt.

Ob dem Amt des Außenministers der Spagat zwischen Kommission und Rat gelingen wird, wird sich erst an der Amtsführung erweisen können. Für die Kommission besteht aber deutlich die Gefahr, dass aufgrund des hybriden institutionellen Zuschnitts gleichsam ein Fremdkörper in das Kollegium gerät, der dauerhafte Spannungen und Konflikte hervorruft. Fraglich ist, ob letztlich die Trennlinie zwischen den „weisungsresistenten“ Funktionen eines Kommissionsmitgliedes und einer loyalen „Bedienung“ mitgliedstaatlicher Interessen im Rat durch den Außenminister exakt bestimmt und eingehalten werden kann.

### *Die Kommission in der Handelspolitik: Verhandlungs- und Wortführerin der EU*

Trotz der neu geschaffenen Funktion des Außenministers wird die Kommission auch künftig in den Außenbeziehungen der EU eigenständig vertreten sein. Im Bereich der Handelspolitik hat sie im vergangenen Jahr die zentrale Rolle unterstrichen, die sie für die EU-Staaten in der WTO-Runde einnimmt. Die Verhandlungen über die weltweite Liberalisierung des Handels sind in eine entscheidende Phase eingetreten. Zu Beginn des Jahres 2003 legte die Kommission nach intensiven Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und internen Abklärungen den übrigen WTO-Partnern zentrale Angebote der EU für die Bereiche Agrarwirtschaft, Warenhandel, Dienstleistungen und geistiges Eigentum vor.

Das Angebot der Kommission zu den Modalitäten im Agrarbereich vom 27. Januar 2003 sah unter anderem eine Senkung der Agrarzölle, eine Reduzierung der Haushaltsmittel für Exportsubventionen, den Abbau der handelsverzerrenden internen Stützung sowie eine stärkere Berücksichtigung von Umwelt- Verbraucher- und Tierschutzstandards vor.<sup>7</sup> Durch den im Juni 2003 erzielten Agrarkompromiss hat sich der Verhandlungsspielraum der Kommission deutlich erhöht, wenngleich noch nicht von einem Durchbruch die Rede ist.<sup>8</sup> Im August 2003 gelang es der Kommission allerdings, sich mit den USA über die Grundzüge einer Liberalisierung im Agrarbereich zu einigen und damit ein entscheidendes Problem für den erfolgreichen Abschluss der Gespräche zu entschärfen.

Flexibel war das Angebot im Dienstleistungsbereich, das die Kommission für die Mitgliedstaaten im April 2003 unterbreitete. Allerdings versuchte sie in sensiblen Feldern wie dem Gesundheitswesen, den sozialen Diensten, dem Bildungsbereich und dem audiovisuellen Sektor einen defensiven Ansatz zu verfolgen, der die EU stärker gegen Anbieter aus Drittländern schützt. Öffentliche Dienstleistungen sollen auch künftig von den Regelungen ausgespart bleiben. Im Bereich des Zollabbaus für nicht-landwirtschaftliche Güter konnte die Kommission eine offensive Strategie vertreten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Güter und einen geringeren Schutzbedarf seitens einzelner Mitgliedstaaten reflektierte.

#### *Die Erweiterung der EU: Erfolgswang und Veränderungsdruck*

Mit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags im April 2003 in Athen wurde die Aufnahme neuer Mitglieder formal besiegelt, nachdem bereits auf dem Europäischen Ratstreffen in Kopenhagen am 13. Dezember 2002 das Finanzpaket für die Jahre 2004-2006 auf der Grundlage eines Kommissionsentwurfes verabschiedet worden war. Günter Verheugen bezeichnete sie als „am besten vorbereitete Erweiterung in der Geschichte der EU“<sup>9</sup> und zielte dabei selbstbewusst auf die Rolle der Kommission in den Verhandlungen. Dennoch bleiben Zweifel an der realen Beitrittsfähigkeit der neuen Mitglieder in zahlreichen Feldern. Die Kommission befindet sich dabei in einer „Erfolgsfalle“. Da sie sich heftig für den gleichzeitigen Beitritt der nun vorgesehenen zehn Länder ausgesprochen hatte, muss sie die reibungslose Eingliederung der neuen Mitglieder forcieren. Im Herbst 2003 beabsichtigt die Kommission, umfassende Monitoring-Berichte zu den Kandidaten zu veröffentlichen, um auf noch bestehende Versäumnisse der Kandidaten hinzuweisen und notfalls Sicherheitsmaßnahmen vorzuschlagen.

Durch die anstehende Erweiterungsrunde ist zugleich der Druck auf die noch nicht beitrittsreifen Kandidatenländer verstärkt worden. Bulgarien und Rumänien ist auf Vorschlag der Kommission das Jahr 2007 in Aussicht gestellt worden, während mit der Türkei noch keine Verhandlungen aufgenommen wurden. Haushaltskommissarin Schreyer sprach vor dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 von der Notwendigkeit eines klaren Signals an die Türkei, welches der Europäische Rat aussenden müsse, während sich Romano Prodi sehr viel vorsichtiger äußerte.

Als Reaktion auf das durch die Erweiterung gewandelte internationale Umfeld hat die Kommission bereits 2002 das Konzept der Neuen Nachbarschaft entwickelt, das die angrenzenden Länder Ost- sowie Südeuropas in einem geographischen Raum stabiler Partnerschaft mit der EU zu verankern versucht. Darin werden die Beziehungen zu Russland, den GUS-Staaten wie den Mittelmeeranrainern in einem übergreifenden Gesamtzusammenhang gesehen. Eng damit verknüpft ist die von der Kommission lancierte Idee eines „Größeren Europas“, das in einer Mitteilung der Kommission vom März 2003 ausführlicher dargelegt worden ist.<sup>10</sup> Die Kommission hat damit für die strategische Neuorientierung der EU eine Initiative ergriffen, deren konkreten Inhalt und Umsetzung sie allerdings noch einlösen muss. Eine Task Force unter Leitung Günter Verheugens soll die inhaltliche Arbeit an dem Konzept koordinieren und die Erarbeitung von Aktionsplänen vornehmen.<sup>11</sup> Interessanterweise fallen die betroffenen Staaten aber unter die Verantwortung des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars Chris Patten, was mögliche Reibungspunkte und Konkurrenzen erwarten lässt. Die Entscheidung zugunsten Verheugens könnte aber als Beleg dafür gesehen werden, dass die Kommission die Federführung für dieses Konzept auch nach der Einrichtung eines Europäischen Außenministers möglichst autonom in eigener Regie behalten will.

### *Der Agrarkompromiss: Durchbruch in letzter Minute*

Im Schnittfeld von internem Reformbedarf und internationalem Anpassungsdruck sind die bereits im Frühjahr 2002 von der Kommission vorgelegten Reformvorschläge für die Landwirtschaft anzusiedeln, die im Laufe des Jahres 2003 durch den Rat diskutiert, modifiziert und schließlich verabschiedet wurden. Nach dramatischen Verhandlungsrunden konnte am 26. Juni 2003 ein Durchbruch erzielt werden. Dabei wirkten die Präsidentschaft und die Kommission eng zusammen, um zu einer Lösung zu gelangen.<sup>12</sup>

Die Grundrichtung der von der Kommission anvisierten Reform ist dabei vom Rat gebilligt worden, wenngleich nicht alle Vorstellungen vollständig durchsetzungsfähig waren.<sup>13</sup> Zwischenzeitlich hatten Drohgebärden einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreichs, zu Spekulationen über einen Abbruch der Verhandlungen oder gar das endgültige Scheitern geführt. Aus Paris war die schärfste und wortgewaltigste Kritik an den Überlegungen der Kommission laut geworden.

Künftig soll die bereits eingeleitete Verlagerung von Preisstützungsmaßnahmen auf Direktbeihilfen ausgeweitet und das Niveau der Beihilfen drastisch zurückgeführt werden – nicht zuletzt auch, um die laufenden WTO-Verhandlungen erfolgreich führen zu können. Ausnahmeregelungen erlauben es allerdings bis 2007 den Mitgliedstaaten, das bisherige System im Bereich der Getreide- und Tierprämien beizubehalten, was für eine Übergangszeit zu unübersichtlichen Verfahren in der Agrarpolitik führen wird. Die Kürzungen des Preisniveaus im Milch- und Getreidesektor fielen deutlich bescheidener aus als die Kommission dies anvisiert hatte, da sich einige Mitgliedstaaten heftig gegen allzu einschneidende Maßnahmen sperrten.<sup>14</sup> Die stärkere Bindung künftiger Zahlungen an die Erfüllung von Standards im

Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz konnte allerdings als Erfolg für die Linie der Kommission gelten.

Franz Fischler zeigte sich nach Abschluss der Beratungen im Rat insgesamt zufrieden mit dem erzielten Kompromiss und sprach vom „Beginn einer neuen Ära“ und einer „Trendwende“<sup>15</sup>. Trotz der zeitweise heftigen Angriffe gegen die Kommission und mehrfacher Vetodrohungen ist es gelungen, den Kernbestand der vorgeschlagenen Reformen zu bewahren.<sup>16</sup> Die Kommission konnte hier ihre Rolle als Reformmotor unter Beweis stellen. Weithin herrscht aber auch Einigkeit darüber, dass mit den Entscheidungen im Agrarbereich nur ein erster einschneidender Schritt getan worden ist, der weiterer Bemühungen bedarf.

#### *Die Kommission in der Wirtschafts- und Währungspolitik: Mahner und Motor*

Innerhalb der Wirtschafts- und Währungspolitik hat sich die Kommission trotz ihrer letztlich begrenzten vertraglichen Kompetenzen als Mahner und Wahrer des Wachstums- und Stabilitätspaktes profiliert. Allerdings waren zwischenzeitlich Misstöne nach außen gedrungen, die sich aus Zweifeln von Kommissionspräsident Prodi an der Sinnhaftigkeit des Stabilitätspakts ergeben hatten; das zuständige Kommissionsmitglied Pedro Solbes war hingegen bestrebt, in der Debatte um die Stabilitätskriterien auf höchstmögliche Disziplin zu drängen und einer Aufweichung entgegenzutreten. Romano Prodi hatte in einem Interview mit der französischen Zeitung *Le Monde* am 18. Oktober 2002 den Stabilitätspakt als „dumm“ bezeichnet und damit seine Rigidität kritisiert.<sup>17</sup> Seine Äußerungen führten zu erheblicher Verwirrung und Diskussionen innerhalb der Kommission. Der Sprecher Prodis bemühte sich in der Folge, die Formulierung zu relativieren, es blieb aber der Eindruck einer inkohärenten Position der Kommission. In den folgenden Wochen schien sich die Linie von Solbes durchzusetzen.

Insbesondere den öffentlichen Vorschlägen Frankreichs, den Wachstums- und Stabilitätspakt vorübergehend zu lockern, stand Solbes – wie zahlreiche andere EU-Mitgliedstaaten – bislang ablehnend gegenüber. Auch Bundeskanzler Schröder sprach sich für eine flexible Anwendung der Stabilitätskriterien aus und gab damit Überlegungen über eine Aufweichung des Paktes neue Nahrung.<sup>18</sup> Beide Länder waren 2002 und 2003 zu „Defizitsündern“ avanciert.

Im Falle Deutschlands hatte die Kommission im November 2002 ein übermäßiges Defizits nach Art. 104 EGV festgestellt und im Januar 2003 in einer Stellungnahme eine entsprechende Empfehlung an den Rat gerichtet, da sich die Neuverschuldung des Jahres 2002 über der erlaubten 3%-Marke des Bruttoinlandsproduktes bewegt hatte.<sup>19</sup> Bereits im September 2002 war für Portugal ein übermäßiges Defizit konstatiert worden. Zugleich mahnte Währungskommissar Solbes durchgreifende Reformen an, um die Erreichung der Stabilitätskriterien dauerhaft sicherzustellen. Er griff dabei im Falle Deutschlands unmittelbar in die Diskussion um die umstrittene Agenda 2010 ein, indem er die darin vorgesehenen Maßnahmen befürwortete und weitergehende Schritte anregte.<sup>20</sup> Auch für Frankreich leitete die Kommission im Mai 2003 ein Verfahren wegen des Überschreitens der Defizit-

grenze für das Jahr 2002 ein.<sup>21</sup> Paris schien allerdings kaum Bereitschaft erkennen zu lassen, kurzfristig eine Konsolidierung des Haushaltes zu bewerkstelligen, was zu heftiger Kritik anderer EU-Staaten führte. Insbesondere die Niederlande, Österreich und Irland machten deutlich, dass sie von der Kommission eine strikte Handhabung des Stabilitätspaktes erwarteten.<sup>22</sup> Eine Machtprobe zwischen der Kommission und den Defizitsündern kann nicht ausgeschlossen werden. Allerdings liegt die formale Entscheidungen über mögliche Sanktionen beim Rat, sodass der Kommission unmittelbar die Hände gebunden sind.

Auch die neuen Bestimmungen des Verfassungsvertrages haben die Kompetenzen der Kommission im Bereich der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordination nicht grundlegend verändert, wenngleich ihre Position punktuell ausgebaut wurde. So soll sie nach Art. III-71 Abs. 4 des Verfassungsvertrages berechtigt sein, im Falle der Abweichung eines Mitgliedstaates von den allgemeinen Grundzügen der Wirtschaftspolitik unmittelbar eine Verwarnung an das betreffende Land zu richten. Beim Verfahren im Falle eines übermäßigen öffentlichen Defizits sind im Verfassungsvertrag nach Art. III-76 Abs. 6ff. Empfehlungsrechte der Kommission durch Vorschlagsrechte ersetzt worden, was insgesamt einer Stärkung ihrer Rolle ohne fundamentale Gewichtsverlagerungen entspricht. Nach Art. III-76 Abs. 5 soll sie zudem künftig dem betreffenden Mitgliedstaat unmittelbar eine Stellungnahme zukommen lassen, falls sie zu der Auffassung gelangt, dass ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte (bislang wurde diese Stellungnahme an den Rat adressiert). Letztlich waren weiterreichende Reformen nicht durchsetzbar, die einen höheren Druck der Kommission auf die nationale Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik ermöglicht hätten.

### *Neue Impulse für den Binnenmarkt und nationale Rücksichtnahmen*

Mit einem Zehn-Punkte-Plan beabsichtigte die Kommission, das Binnenmarktprogramm mit neuer Dynamik zu beleben. Die Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003-2006, die sie im Mai 2003 der Öffentlichkeit vorstellte, enthielt nicht zu überhörende kritische und warnende Aussagen. So werde die „suboptimale“ Leistung des Binnenmarktes es derzeit kaum ermöglichen, bis 2010 den dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu schaffen, zu erreichen; daneben bedürfe es neuer Ansätze, um die Erweiterung der EU zu bewältigen, weil die Gefahr einer Fragmentierung bestehe; schließlich wird ein deutliches Nachlassen des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums in der EU diagnostiziert, welches Strukturereformen für die europäischen Volkswirtschaften notwendig mache.<sup>23</sup>

Die Kommission sah insgesamt zehn Maßnahmenbündel in unterschiedlichen Bereichen vor, um die Umsetzung des Binnenmarktes zu beschleunigen und seine Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Unter anderem soll die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts verbessert werden, die in den letzten Jahren immer häufiger durch Verzögerungen gekennzeichnet war. Zudem haben sich Vertragsverletzungsverfahren gehäuft. Mittlerweile sei die Zahl der laufenden Fälle auf ca. 1600 gestiegen, allein im Jahre 2002 sei ein Zuwachs von 6% festzustellen gewesen. Die Kom-

mission will daher versuchen, im Vorfeld durch eine intensivere und effizientere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sowie durch die Stärkung der Überwachungstätigkeiten auf nationaler Ebene frühzeitig Konflikte zu vermeiden.

Die Kommission hat mit ihrer Binnenmarktstrategie einige „heiße Eisen“ angepackt und zugleich auf die Gefährdungen verwiesen, denen das „Herzstück“ der Integration ausgesetzt ist. Immer wieder wurden aber auch Versuche deutlich, nationale Interessen innerhalb des Binnenmarktes geltend zu machen. So verzichtete die Kommission nach einem Brief von Bundeskanzler Schröder an Romano Prodi darauf, gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der umstrittenen Dosenpfand-Verordnung einzuleiten. Hierzu war es innerhalb des Kollegiums zu erheblichen Dissonanzen gekommen, da der für den Binnenmarkt zuständige Kommissar Bolkestein einen solchen Schritt aufgrund der nachteiligen Auswirkungen auf ausländische Getränkeanbieter befürwortete, während die deutschen Mitglieder Schreyer und Verheugen für einen Aufschub plädierten und auch bei Kommissionspräsident Prodi Unterstützung fanden. Zu einem Kompromiss erklärte sich Deutschland in der Frage der neuen LKW-Mautregelung bereit. Hier hatte die Kommission die steuerlichen Vergünstigungen für deutsche Spediteure moniert, die im Ausgleich für die Gebühren geleistet werden sollen.

*Die Kommission in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit:  
langsame Fortschritte*

Unzufrieden zeigte sich die Kommission mit den nur mühsam voranschreitenden Fortschritten in der Innen- und Justizpolitik. Durch eine beachtliche Anzahl von Aktivitäten, die sie im Laufe der Jahre 2002 und 2003 entwickelte, bemühte sie sich, Initiativen des Rates anzuregen und den politischen Handlungsdruck zu erhöhen. So verabschiedete sie im Vorfeld des Europäischen Rates von Thessaloniki ein Paket von drei Mitteilungen über die Themenbereiche Asyl, illegale Einwanderung und andere Formen grenzüberschreitender Kriminalität sowie die Verknüpfung von Einwanderungs-, Integrations- und Beschäftigungspolitik.<sup>24</sup>

In der Asylpolitik hatte sich eine heftige Diskussion über neue Ansätze entwickelt, die im März 2003 durch ein Schreiben des britischen Premiers an den griechischen Ratsvorsitz ausgelöst worden war; darin hatte er für die Schaffung von Schutzzonen zur Aufnahme von Asylsuchenden in deren Herkunftsländern sowie für die Einrichtung von Transitzonen in Drittstaaten plädiert.<sup>25</sup> Gegenüber den britischen Vorschlägen zeigte sich die Kommission in ihrer Mitteilung über die Verbesserung der Asylsysteme zurückhaltend und setzte sich für eine weitergehende rechtliche und finanzielle Klärung ein.<sup>26</sup> Zu beachten seien dabei internationale Verpflichtungen der Genfer Flüchtlingskonvention, die Vereinbarkeit mit dem in Tampere 1999 anvisierten Europäischen Asylsystem und Partnerschaften mit den Herkunfts-, Transit-, Erstasyl- und den Zielländern. Der Europäische Rat von Thessaloniki beauftragte die Kommission mit einer weiteren Prüfung.<sup>27</sup>

Als Erfolg konnte die Kommission in der Asylpolitik verbuchen, dass der Rat die Verordnung über die Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines

Asylantrages zuständig ist, sowie die Richtlinie über die Mindestnorm über die Aufnahme von Asylbewerbern Anfang 2003 verabschiedete, die beide 2001 von der Kommission vorgeschlagen worden waren.<sup>28</sup> Allerdings waren durch den Rat Veränderungen vorgenommen worden, welche die ursprüngliche Kommissionsvorlage abschwächten, etwa in der Frage des Zugangs von Asylbewerbern auf den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten oder bei der Definition von Familienangehörigen Asylsuchender. Im Februar 2003 konnte schließlich durch die Verabschiedung der Durchführungsverordnung zur Einrichtung von Eurodac, einer Datenbank zum Vergleich von Fingerabdrücken Asylsuchender, ein operatives Ergebnis erzielt werden.<sup>29</sup>

In der Visa- und Einwanderungspolitik beschloss der Europäische Rates von Thessaloniki, wie von der Kommission vorgeschlagen ein Visa-Informationssystem aufzubauen. Zudem wurde die Kommission beauftragt, einen Jahresbericht über die Integrations- und Einwanderungspolitik vorzulegen. In der Frage eines europäischen Grenzschutzkorps allerdings fielen die Ergebnisse von Thessaloniki weit bescheidener aus als von der Kommission angestrebt.<sup>30</sup> Sie wurde lediglich ersucht, zu gegebener Zeit zu prüfen, ob neue institutionelle Mechanismen zur Verstärkung der operativen Zusammenarbeit geschaffen werden müssen.<sup>31</sup>

Die Kommission verfolgte in der Einwanderungspolitik einen multidimensionalen Ansatz, der verschiedene Aspekte wie Immigration, Beschäftigung und Integration ausländischer Staatsbürger verknüpft.<sup>32</sup> Aber gerade während der Beratungen des Konvents erwies sich die Reform der asyl- und einwanderungspolitischen Bestimmungen als hochgradig kontrovers und konnte erst in der Endphase durch einen Kompromiss erreicht werden.<sup>33</sup> Die Kommission hatte hier vehement für die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen plädiert, um die bislang schleppende Umsetzung von Rechtsakten zu beschleunigen. Auf deutschen Druck wurde allerdings an der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Zugang von Drittstaatsangehörigen auf ihren Arbeitsmarkt festgehalten (Art. III-168 (5) Verfassungsvertrag).

### *Managementprobleme und Dissonanzen*

Wie ein Schatten der Vergangenheit nahm sich die Affäre beim Statistischen Amt der EU Eurostat aus, wo jahrelang einige Firmen überzogene Rechnungen ausgestellt hatten und Haushaltsmittel der EU in schwarze Kassen geflossen waren. Das Krisenmanagement der Kommission ist dabei selbst in die Kritik geraten, da sie nur schleppend über die Abläufe bei Eurostat Auskunft gab und mit Verzögerung auf entsprechende Presseberichte reagierte. Neue Nahrung erhielten im Sog der aktuellen Eurostat-Affäre auch Mutmaßungen, wonach statistische Daten in der Vergangenheit nicht ordnungsgemäß berechnet worden seien.<sup>34</sup>

Der für das statistische Amt zuständige Kommissar Solbes stand dabei ebenso im Brennpunkt der Debatte wie sein für die Verwaltungsreform verantwortlicher Kollege Kinnoch und die für Haushaltskontrolle und Betrugsbekämpfung federführende Kommissarin Schreyer. Sichtbar wurden Kommunikationsprobleme zwischen den Generaldirektionen und dem Amt für Betrugsbekämpfung Olaf. Aus den Rei-

hen des EP formierte sich Unzufriedenheit über die Handhabung der Affäre.<sup>35</sup> Zusätzlich belastet wurde die Kommission durch die Affäre um die im Mai 2002 vom Dienst suspendierte Rechnungsführerin Marta Andreasen, die heftige öffentliche Kritik am Buchhaltungssystem der Kommission geübt hatte, das sie für betrugsanfällig hielt. Während des Jahres 2002 vollzog sich hier ein medialer Schlagabtausch zwischen der ehemaligen Spitzenbeamtin und der Haushaltskommissarin Schreyer, der durch einen kritischen Bericht des Rechnungshofes über Mängel in der Finanzmanagement zusätzlich verschärft wurde und innerhalb des EP zu erheblichem Unmut über die schleppenden Reformen innerhalb der Kommission führte.<sup>36</sup>

#### *Ausblick: Die Kommission im Umbruch*

Die Bestimmungen des Verfassungsvertrags werden die Arbeitsweise und Rollenbestimmung der Kommission mittelfristig neu ausrichten. Es muss ihr dabei gelingen, die zusätzliche innerinstitutionelle Handlungsfähigkeit (insbesondere durch die Stärkung des Präsidenten) zu nutzen, um sich in der gewachsenen inter-institutionellen Konkurrenz zu behaupten. Zusätzlich wird die Erweiterung nicht nur das Kollegium, sondern den gesamten Verwaltungsapparat einem beträchtlichen Anpassungsdruck aussetzen. Mit der Rekrutierung von Beamten aus den neuen Mitgliedstaaten werden andere Verwaltungskulturen und -traditionen Eingang in die Behörde finden, die es zu integrieren gilt. Dies macht eine zügigere und effizientere Umsetzung der bislang eher schleppenden Verwaltungs- und Managementreform notwendig. Eine handlungsfähige Kommission ist angesichts der durch die Erweiterung bewirkten zusätzlichen Herausforderungen nötiger denn je, um die Integration der neuen Mitglieder wie auch die Bewahrung und den Ausbau des erreichten Integrationsstandes zu sichern.

#### Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu Entwurf, Vertrag für eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht, 18. Juli 2003, Brüssel, den 18. Juli 2003, CONV 850/03, im Folgenden im Text zitiert als Verfassungsvertrag.
- 2 Convention on the future of Europe draft constitution – Commission statement, Brüssel, 13. Juni 2003, IP 03/836.
- 3 Ebd.
- 4 Siehe hierzu etwa das Dokument: Reforming the Institutions: Principles and Premises, 28. März 2003, CONV 646/03 sowie die Erklärung der Benelux-Staaten: prise de position des Premiers et des Ministres des affaires étrangères suite à la contribution franco-allemande à la convention, Brüssel, 21. Januar 2003.
- 5 Convention on the future of Europe draft constitution – Commission statement, a.a.O.
- 6 Siehe Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes im Anhang zum Entwurf eines Vertrages für eine Verfassung für Europa, S. 239.
- 7 European Commission, The EC's proposals for modalities in the WTO agriculture negotiations, Brüssel, 28. Januar 2003, Ref. 625/02 Rev4
- 8 FAZ, 8. Juli 2003.
- 9 Rede von Günter Verheugen vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 9. April 2003, Speech 03/187.
- 10 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Größeres Europa – Nachbarschaft: ein neuer Raum für die

- Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11.03.2003, KOM (2003) 104 endg.
- 11 RAPID, 09.07.2003, Kommission beschließt über weitere Schritte zur Fortentwicklung ihrer Politik eines „Größeren Europa“, IP 03/963.
- 12 Siehe das Dokument des Rates der Europäischen Union, GAP-Reform, Kompromisstext des Vorsitzes (im Einvernehmen mit der Kommission), Brüssel, den 30. Juni 2003, 10961/03.
- 13 FAZ, 27. Juni 2003.
- 14 FAZ, 21. Juni 2003, 27. Juni 2003.
- 15 Erklärung von Franz Fischler „Die neue, reformierte Agrarpolitik“ auf der Abschlusspressekonferenz nach der Entscheidung im Agrarrat, Luxemburg, 26. Juni 2003, Speech 03/326, RAPID, 26.06.2003.
- 16 Le Figaro, 25. Juni 2003; Le Monde, 27. Juni 2003.
- 17 Le Monde, 18. Oktober 2002.
- 18 Financial Times, 17. Juli 2003.
- 19 Financial Times Deutschland, 30.11.2003
- 20 Financial Times Deutschland, 31.05.2003.
- 21 Neue Zürcher Zeitung, 18. März 2003.
- 22 Financial Times, 30. Juli 2003.
- 23 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Binnenmarktstrategie, Vorrangige Aufgaben 2003-2006, KOM (2003) 238, Brüssel, 7.5.2003.
- 24 RAPID, 04.06.2003, La Commission présente un «paquet» de mesures couvrant la lutte contre l'immigration illégale, l'asile, l'intégration des immigrants légaux et la coopération avec les pays tiers, MEMO 03/122, Brüssel, 04.06.2003.
- 25 Financial Times, 29. März 2003.
- 26 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme, KOM (2003) 315(01).
- 27 Agence France Press, 20. Juni 2003.
- 28 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABL. L 050 (2003); Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, L031 (2003).
- 29 Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens
- 30 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf den Europäischen Rat in Thessaloniki, Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegale aufhältiger Personen, KOM (2003) 323 endg., 03.06.2003.
- 31 Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Europäischer Rat von Thessaloniki), 19. und 20. Juni 2003, S. 4.
- 32 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM (2003) 336(01).
- 33 Stuttgarter Zeitung, 11. Juli 2003.
- 34 FAZ, 21. Juli 2003.
- 35 Süddeutsche Zeitung, 24. Juli 2003.
- 36 Süddeutsche Zeitung, 6. November 2002.

### Weiterführende Literatur

- Franchino, Fabio: Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission, in: Journal of European Public Policy, Vol. 9, Nr. 5, 2002, S. 677-694.
- Saurugger, Sabine: Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities, in: Journal of European Public Policy, Vol. 9, Nr. 3, 2002, S345-364.
- Smith, A.: Why European Commissioners Matter, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, Nr. 1, 2003, S. 37-55.