

# Im langen Schatten von Jacques Delors

## Sieben Aufgaben für die neue Kommission

von Josef Janning

Seit den großen Tagen der Delors-Kommission hat kein Gremium europäischer Kommissare mehr die Europäische Union wirklich führen können. Keinem anderen Präsidenten hat sich seither die Gelegenheit geboten, ein großes politisches Ziel über das Wirken einer unpolitischen – da dem politischen Kräftespiel entzogenen – Institution umzusetzen. Die Fokussierung der Delors-Kommission auf einen Zeitplan zur Vollendung des Binnenmarkts, auf die von dieser Kommission formulierten und den Mitgliedstaaten zur Entscheidung vorgelegten knapp 300 Maßnahmen demonstrierte das Potenzial einer Institution auf ihrem Höhepunkt.

Walter Hallsteins Konzept eines der europäischen Idee und der sie gestaltenden Verträge verpflichteten Expertengremiums fand in Jacques Delors und seinem Kollegium die wirksamste Umsetzung. Delors' Sachrationalität verlieh der politischen Ratio der Entscheidung zum Binnenmarktprogramm Wirkung und Dynamik, die sich in der Konzeption der Währungsunion oder in der konsequenten

Integration der neuen ostdeutschen Länder in die EU ebenfalls fortsetzte. Im Rückblick lassen sich drei Erfolgsfaktoren erkennen, die seither nicht mehr zusammengewirkt haben: Die Delors-Kommission vermochte ihr Initiativmonopol strategisch zu nutzen, sie konnte sich auf einen längerfristigen Entscheidungshorizont bei den wesentlichen Akteuren im Europäischen Rat stützen und ihr Programm wurde in den Hauptpunkten mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Rat entschieden.

Im Vergleich dazu steht die neue Kommission unter José Manuel Barroso vor einer gänzlich anderen Ausgangslage. Ihre Aufgaben stammen aus großen und weit reichenden Entscheidungen – zur Erweiterung der Union auf 25 Mitglieder und darüber hinaus, zur institutionellen Reform der EU im Rahmen der Verfassung –, doch ihr politisches Umfeld im Kreis der Staats- und Regierungschefs ist eher kurzfristig disponiert. Die heutige Kommission ist zudem keine unpolitische Institution mehr, sondern wird bestimmt vom politischen Kräftespiel auf europäischer Ebene, wie die Nominierung des kommenden Präsidenten in den Zirkeln europäischer Parteipolitik deutlich gemacht hat. Die Kommission wird künftig stärker in die politischen Konstellationen in Parlament und Rat eingebunden sein,

Josef Janning, geb. 1956, ist Mitglied der Geschäftsleitung der Bertelsmann Stiftung und stellv. Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung an der Universität München.

so stark, dass bereits über die Auslagerung politisch brisanter Materien wie die Fusionskontrolle oder die Wettbewerbsaufsicht aus der Kommission heraus in eine unabhängige Aufsichtsbehörde nachzudenken wäre. In den Jahren der Präsidenten Jacques *Santer* und Romano *Prodi* hat die Kommission viel vom Nimbus einer europapolitischen Avantgarde verloren – zum Teil sicher durch persönliches Versagen von Kommissaren, strukturell jedoch durch den Verlust an strategischer Initiative und an Durchsetzungskraft. Heute treibt der Europäische Rat durch seine Aufträge die Arbeit der Kommission; vom Initiativmonopol blieb vorwiegend das Monopol, und auch dieses dürfte mittelfristig mit den beiden Gesetzgebungskammern der EU-Verfassung, mit Rat und Parlament, zu teilen sein. Große Projekte, wie die Lissabon-Agenda oder die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, zeigen die Kommission als Mitspieler – der schwächeren Sorte.

Nirgends in den bedeutsamen Projekten der Integrationspolitik spielt die Kommission eine Hauptrolle, sie verliert sie politisch sogar dort, wo sie sich rechtlich gegen den Rat durchsetzen kann wie beim Streit um den Stabilitätspakt. Schließlich werden die Kommissare stärker als je zuvor in Politik und Öffentlichkeit der EU als Entsandte der Mitgliedstaaten wahrgenommen, wo sie doch von jeder Weisung unabhängig und nur den Verträgen verpflichtet sein sollten. Dieser Wandel ist zwar Folge eines zum Nullsummenspiel stilisierten Verhandlungspokers seit dem Gipfel von Nizza, doch was etwa die Prodi-

Kommission bewogen hat, sich öffentlich gegen den Vorschlag des Konvents zur Verkleinerung der Kommission auszusprechen und selbst für die Entsendung eines Kommissars pro Mitgliedstaat zu plädieren, bleibt unklar. Der supranationalen Stellung des Brüsseler Kollegiums hat dieser Vorgang mehr geschadet als die Parteinahme zugunsten einer Reihe kleinerer Mitgliedstaaten einbringen kann.

Eine Gegenüberstellung von Licht und Schatten wie diese mag übertrieben erscheinen, doch die Zuspitzung soll den Blick auf den Konstellationswandel lenken, dem kein Präsident und kein Kollegium entgeht. Die Institution „Europäische Kommission“ befindet sich im Übergang, sie ist nicht mehr supranationale Behörde, auch wenn sie weitgehend noch so aussieht, und sie ist noch nicht europäische Regierung. In dieser Transformation müssen *Barroso* und sein Team Kurs halten: Die Agenda ist dicht gefüllt mit aktuellen Aufgaben wie mit einigen „left-overs“ der Prodi-Kommission. Unter ihnen sind sieben Handlungs- und Entscheidungsfelder, die das Gesicht der neuen Kommission prägen werden.

## Finanzierung gestalten

Das erste Handlungsfeld für die neue Kommission ist von der Dimension eines gordischen Knotens. Politikgestaltung wird über Ressourcenzuweisung gesteuert, in der EU zudem über längere Zyklen einer siebenjährigen finanziellen Vorausschau. Während vor allem die Nettozahler

den Budgetzuwachs auf den Zuwachs am Sozialprodukt beschränken und unter der grundsätzlich möglichen Obergrenze halten wollen, kollidieren die Ansprüche der Empfänger in den alten EU-Staaten – unter ihnen auch Regionen im wirtschaftlichen Zentrum der EU – mit denen der neu hinzugekommenen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa. Gleichzeitig ist eine Reform der wesentlichen Ausgabebereiche Agrar- und Strukturpolitik erforderlich. Die Agrarpolitik bindet zu viele Ressourcen, und die Strukturpolitik fokussiert nicht die größten Entwicklungsrückstände der EU 25 während gleichzeitig die Gestaltungsspielräume in der Entwicklung großräumiger Infrastrukturen, in der Forschungspolitik oder der Außen- und Sicherheitspolitik hinter dem strategischen Bedarf zurückbleiben.

Der Ausgleich finanzpolitischer Interessenunterschiede unter den EU-Staaten entscheidet mithin auch über die innere Konsolidierung der EU 25 – die Kommission muss mithin mehr leisten, als die Differenzen zu moderieren. Es liegt an ihr, eine plausible und attraktive politische Agenda mit der finanziellen Vorausschau zu verknüpfen. Werden ihre Vorschläge als Haushaltsarithmetik wahrgenommen, wird sie im Poker der Regierungen an den Rand gedrängt werden.

## Wettbewerbsfähigkeit fördern

**M**it dem Lissabon-Prozess hat für die europäische Politik eine neue Ära begonnen: Große Ziele füh-

ren nicht mehr zu Kompetenzübertragung und zur Verankerung der Gemeinschaftsmethode mit der in beiden enthaltenen besonderen Rolle der Europäischen Kommission.

Dennoch ist die Aufgabe der Kommission im Lissabon-Prozess wie in anderen künftigen Feldern der offenen Methode der Koordinierung von zentraler Bedeutung. Die Mitgliedstaaten benötigen eine Institution, die den Prozess des „benchmarking“ und „monitoring“ steuert, die Berichte der Mitgliedstaaten kritisch bewertet und Initiativen zur Übernahme von „best practices“ unternimmt. Dazu ist eine kompetente und selbstbewusste Kommission erforderlich, deren Handeln im Prozess sie nicht in Verdacht bringt, durch die Hintertür doch noch die Kompetenzen erlangen zu wollen, die ihr über den Ansatz der bloßen Koordinierung vorenthalten bleiben.

In das erste Jahr der neuen Kommission fällt die Vorbereitung der Zwischenevaluation des Lissabon-Prozesses. Bereits heute ist erkennbar, dass eine Reihe der anspruchsvollen Ziele nicht bis zum Ende des Jahrzehnts erreichbar sind, dass nicht alle der in Lissabon beschlossenen Verfahren greifen und dass eine straffere Führung der Leistungsbewertung der Mitgliedstaaten Not tate. Die neue Kommission kann im Zusammenwirken mit der EU-Präsidentschaft die Evaluation zu einer Systematisierung und Stärkung der offenen Methode der Koordinierung nutzen. Dazu muss sie die weit verbreiteten Vorbehalte gegenüber dieser Methode überwinden.

## Osterweiterung abrunden

Nach dem historischen Schritt am 1. Mai 2004 werden die nächsten Etappen der EU-Erweiterung zum mühsamen Geschäft. Alle drei Dimensionen künftiger Erweiterungen enthalten Fallstricke und Fußangeln: Auf dem Balkan stehen mit Bulgarien und Rumänien zwei Nachzügler der ersten Welle an, die beide ein signifikantes Gefälle gegenüber den neuen EU-Mitgliedern aufweisen.

Mit Kroatien tritt der zweite Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawien bei, ohne dass erkennbar wäre, wie Serbien und die übrigen Staaten des westlichen Balkan Schritt halten können. Die Frage des türkischen Beitritts demonstriert in der zweiten Dimension die strategische Inkohärenz der EU – die Kommission kann den Prozess bestenfalls sauber administrieren, doch die mangelnde Perspektive der EU-Politik nicht kompensieren.

Auf einer dritten Ebene schließlich wirft jede Erweiterung jenseits der 25 die Frage nach der Identität Europas neu auf; sie wird von den Bürgern der EU jedoch nicht primär an die Kommission oder die europäischen Institutionen adressiert, sondern an die nationalen Akteure und die dortigen Meinungsführer.

Aus der Kombination dieser Beobachtungen resultiert für die neue Kommission ein Politikwechsel gegenüber der Prodi-Kommission. Die hohe Sichtbarkeit wie die Treiberrolle der Kommission in den vergangenen

Jahren empfiehlt sich nicht für die kommende Phase der Erweiterungs politik, sondern effektives Prozessmanagement auf der Verhandlungsebene.

## Nachbarschaft sichern

Die Europäische Union ist verletzlicher als jedes der anderen Zentren von Weltwirtschaft und Weltpolitik. Ihre Nachbarschaft kennzeichnen gravierende sozioökonomische Konflikte, ein Potenzial politischer Radikalisierung und fundamentalistischer Ideologien. Zum Erfolg des Integrationsprozesses gehört auch, dass das Entwicklungsgefälle an den Rändern der EU zu ihrer jeweiligen Nachbarschaft wächst. Die Europäer müssen Stabilität und Sicherheit jenseits ihrer Grenzen zum strategischen Handlungsfeld der Europa-Politik machen. Die Prodi-Kommission hat erstmals die Gesamtsicht auf die Nachbarn im Süden und im Osten der EU eröffnet und ein neues Problembewusstsein geschaffen.

An der Barroso-Kommission liegt es, differenzierte Strategien der Nachbarschaftspolitik mitzutragen. Solange die Verfassung nicht in Kraft getreten ist, gehört es zu den Aufgaben der Kommission, die Verzahnung der außenpolitischen Instrumente zu befördern – selbst wenn es den institutionellen Eigeninteressen der Kommission zuwiderläuft. Entwicklung und Frieden in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas sind vorrangige Ziele der großen Europäischen Union.

## Differenzierung zulassen

Seit dem Vertrag von Amsterdam gehört die Flexibilität über verstärkte Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten zu den Entwicklungsstrategien der Integrationspolitik. Differenzierung wird erforderlich, wenn die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit, die Heterogenität der Interessenlagen und der Bedürfnisse Fortschritte in der EU-Entwicklung verhindern. Damit sinkt die Handlungsfähigkeit der EU, und die Ambitionen integrationsfreundlicher Mitgliedstaaten werden frustriert.

Die Kommission besitzt eine Schlüsselrolle in der Umsetzung differenzierter Integration. Sie kann Projekte entscheidend behindern oder fördern, sie muss abwägen zwischen der Bewahrung des „acquis communautaire“ und des einheitlichen institutionellen Rahmens einerseits und der Weiterentwicklung der Integration in einzelnen Politikfeldern andererseits. Die EU-25 steht heute an einem Punkt ihrer Entwicklung, an dem substanzielle Fortschritte in Folgefragen des Binnenmarkts, in den Bereichen Justiz und Inneres einschließlich der inneren Sicherheit wie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wohl nicht anders als über Formen verstärkter oder strukturierter Zusammenarbeit möglich sein werden.

Im erstgenannten Bereich wird es keine Differenzierung ohne die ausdrückliche Zustimmung der Kommission geben können, in der Justiz-

und Innenpolitik geht wenig ohne Mitgestaltung der Kommission und in der äußeren Sicherheit kann die Kommission hilfreich unterstützen, etwa, wenn eine strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigung einen gemeinsamen Rüstungsmarkt anstrebt. In die Amtszeit *Barrosos* werden die ersten Projekte differenzierter Integration fallen – ihr Erfolg wird auch von der Positionierung und vom Handeln der Kommission abhängen.

## Europa vermitteln

Die Ratifikation der Verfassung wird ein europapolitisches Zentralthema der kommenden Jahre sein. Jedes der Referenden wird von Europa-Debatten in den jeweiligen Mitgliedstaaten begleitet sein, in denen die aktuelle Wahrnehmung der EU-Politik eine besondere Rolle spielt. Die Ergebnisse in einem Land werden auf andere ausstrahlen; gleiches gilt auch für die Verbreitung EU-kritischer Strömungen in der europäischen Öffentlichkeit. Der Druck auf die Kommission, Europa positiv zu vermitteln, Polarisierungen zu vermeiden und Transparenz dort zu schaffen, wo sie Akzeptanz erhöht, wird enorm sein. Kein Ratifikationsprozess seit den Römischen Verträgen war ähnlich unkalkulierbar und riskant.

Für die Politik der Kommission ergeben sich daraus zwei sensible Schlussfolgerungen: Als Hüterin der Verträge ist sie zu unpopulären Vorstößen und Entscheidungen gezwungen, sei es in der Finanz- oder der Subventionspolitik von Mitgliedstaaten,

sei es in Fragen des Wettbewerbs oder bei Entscheidungen über Zusammenschlüsse und Übernahmen. In der Ratifikationsphase wird sie dabei feinfühlicher agieren müssen als ihre Vorgängerinnen. Zum Zweiten wird sie eine bessere Vermittlungsleistung erbringen müssen. Dafür muss sie auch die Regierungen der EU-Staaten gewinnen, gegen deren nationale Kommunikation die europäische Informationspolitik zu oft anrennt. Bürgernähe bedeutet für eine räumlich bürgerferne Administration vor allem Verständlichkeit und Kompatibilität. Europa ist eine produktive und notwendige Ergänzung der nationalen Ebenen von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik und sollte weder als normativer noch als historischer Gegenentwurf vermittelt werden. Die Sachverhalte, die europäisch geregelt werden, entstammen dem nationalen politischen Kontext – deshalb besteht kein Anlass, sie semantisch einzukapseln. In Bezug auf beide Aspekte hat die Europäische Kommission unter den europäischen Institutionen den größten Lernbedarf.

## Die Kommission reformieren

Mit Neil *Kinnock* hatte die Prodi-Kommission einen dringend erforderlichen Prozess ihrer institutionellen Reform eingeleitet, der eine Reihe der früheren Fehlentwicklungen korrigiert oder zumindest gemildert hat. Die Regeln zur Zusammensetzung und Rekrutierung der Kabinette und die neuen Controlling-

Strukturen sind sichtbare Zeichen eines neuen Problembewusstseins. Die Barroso-Kommission muss diese Reform weiter tragen und sollte den Bedarf konsequenter fokussieren als ihre Vorgängerin. Noch immer übernimmt die Kommission Aufgaben, ohne dafür hinreichend ausgestattet oder ausgerüstet zu sein – angetrieben vom institutionellen Interesse, ihre Rolle im europapolitischen Kraftfeld zu behaupten oder zu erweitern.

Noch immer besteht eine Lücke in der Verantwortungskette zwischen den Generaldirektionen und „ihren“ Kommissaren. Die jetzt wiederentstehende Bürogemeinschaft der Kommissare im Berlaymont abseits von ihren Verwaltungen steht symbolhaft für eine verpasste Chance, die Kommissare politisch und administrativ mit ihren Ressortverwaltungen zu verbinden. So beginnt für die Politik der Kabinette ein neuer Akt im alten Schauspiel.

## Schwierige Agenda

Diese Agenda der Europäischen Kommission wiegt schwer. Nach 15 Jahren des rapiden Wandels in Europa bricht nun eine Zeit an, die Stagnation und Rückschläge für das europäische Projekt bringen könnte. Viele Europäer erscheinen erschöpft nach dem mentalen Ausnahmezustand der stürmischen Jahre seit dem Fall der Mauer. Die fortwährende Mobilisierung der Akteure und der Beobachter in Reformverhandlungen und Erweiterungsetappen hat ihren Preis im Überdruß – die Omniprä-

senz des Europäischen wird zur Last. Zugleich geht der Politik die Aufbruchsrhetorik aus. Der Umbruch Europas und seine Folgen sind begrifflich ausgewalzt, in ihren Facetten tausendfach besprochen und verkündet. Doch Europa kommt nicht zur Ruhe: Das Unzeitgemäße der europäischen Sozialstaaten mündet in zahlreichen Mitgliedstaaten in einen konfliktreichen Reformprozess, der stets auch eine europäische Dimension besitzt. Die Globalisierung ist bereits in den Strudel der Reformproteste geraten, die Europäisierung könnte folgen, denn sie ist selbst Teil wie Folge der globalen Verflechtung und verlangt fortwährend nach Entscheidungen.

Das gesellschaftlich-politische Umfeld der Europapolitik wird damit

komplizierter. Die Kommission kann dessen Ausprägung nicht entscheidend beeinflussen. *Barroso* und sein Kollegium werden sich in diesen Rahmenbedingungen arrangieren müssen. Für sie gelten spezifische Milieufragen, die über ihren Erfolg in den genannten sieben Aufgaben mitbestimmen: Kann die neue Kommission die strategische Übereinstimmung mit dem engeren Kreis der Gestalter unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wiederherstellen? Kann sie das gemeinsame europäische Interesse in Zeiten der Europa-Verdrossenheit plausibel machen, anstatt es nur zu behaupten? Und schließlich, kann sie die Balance zwischen den nationalen Interessen und einem europäischen Gesamtinteresse halten?