

Reichel, Sarah; Jonas, Alexandra; Maurer, Andreas

**Research Report**

## Die zukünftige EU-Kommission: Führung, Kollegialität und Ziele in der Diskussion

SWP-Aktuell, No. 42/2004

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Reichel, Sarah; Jonas, Alexandra; Maurer, Andreas (2004) : Die zukünftige EU-Kommission: Führung, Kollegialität und Ziele in der Diskussion, SWP-Aktuell, No. 42/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254508>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die zukünftige EU-Kommission

Führung, Kollegialität und Ziele in der Diskussion

*Sarah Reichel / Alexandra Jonas / Andreas Maurer*

Die Zustimmung des Europäischen Parlaments vorausgesetzt, wird am 1. November eine neue Europäische Kommission unter der Leitung des Portugiesen José Manuel Durão Barroso ihre Arbeit in Brüssel aufnehmen. Barroso kündigt eine Kommission an, die sich durch »Führung, Vision und Kollegialität« auszeichnen werde. Diese Schlagworte sollten rasch mit konkreten Zielvorgaben für den politischen Entscheidungsprozeß ausbuchstabiert werden. Angesichts der Größe und Heterogenität der Kommission müssen Barroso und sein Team aber auch den überzeugenden Nachweis für ihre Entschlossenheit liefern, als kollegial handelndes Organ die Verantwortung für die Kernfunktionen der Kommission zu übernehmen. Hierzu gehört zuallererst die Orientierung am europäischen Gemeinwohl und die Bereitschaft, die Rolle der Kommission als Motor der Integration und Initiativinstanz sowie als Hüterin der Verträge und des Gemeinschaftsrechts zu stärken.

Ende Juli stimmte das neu gewählte Europäische Parlament (EP) der Nominierung des portugiesischen Premiers für das Amt des Kommissionspräsidenten zu. Im Anschluß hieran benannte Barroso im Einvernehmen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten die übrigen 24 Kommissionsmitglieder. Zwischen dem 27. September und dem 7. Oktober finden nun die Anhörungen der nominierten Kommissare in den für ihre Ressorts jeweils relevanten Ausschüssen des Europäischen Parlaments statt. Das designierte Kollegium wird sich anschließend in der Plenarsitzung vom 25. bis 28. Oktober 2004 geschlossen einem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen müssen.

Der neue Kommissionspräsident verfügt nach dem Vertrag von Nizza (Artikel 217 EG-Vertrag) über explizite Weisungsbefugnisse gegenüber den anderen Kommissionsmitgliedern. Dies betrifft vor allem die Zuweisung von Aufgaben und Ressortzuständigkeiten. Weil die Zustimmung des Parlaments zum gesamten Kommissionskollegium erforderlich ist, hat der Präsident gegenüber den Europaabgeordneten eine größere persönliche Verantwortung. Durch diese Regeln erlangt der künftige Kommissionspräsident eine Schlüsselposition zwischen Ministerrat und Europäischem Rat einerseits und dem Parlament andererseits.

Vor dem Hintergrund dieser Konstellation wurden in der öffentlichen Debatte

über die neue Kommission wichtige Fragen angeschnitten, jedoch nur ansatzweise und bruchstückhaft diskutiert: Besitzt Barroso die von ihm selbst gepriesene Führungsqualität und wie kann er seine vertraglich zugesicherten Führungsrechte im weiteren Ernennungsverfahren sowie im Alltag der Kommission mit Leben füllen? Ist das vorgeschlagene Team für die Herausforderungen der kommenden Amtszeit 2004-2009 gewappnet? Teilen die nominierten Kommissare und Kommissarinnen ein überzeugendes Maß an politischer Vision, um fünf Jahre lang in kollegialer Zusammenarbeit konsistente Europapolitik zu betreiben?

### **Zusammenspiel zwischen Parlament, Rat und Kommission**

Die formellen Kriterien für die Auswahl der Kommissare und die Zustimmung zur Kommission definiert zunächst der EG-Vertrag: Die Kommissare müssen den Nachweis liefern, daß sie ihre Tätigkeit »in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft« ausüben.

Aus der Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments und aus dessen Recht, der Kommission das Mißtrauen auszusprechen, haben sich in den vergangenen Jahren weitere Zustimmungskriterien und Verpflichtungsnormen für die Kommission entwickelt. Aus den Geschäftsordnungsregeln des Parlaments leiten sich beispielsweise bestimmte »Nötigungen« des Kommissionspräsidenten ab. So mußte Barroso die Ressortaufteilung frühzeitig vornehmen, damit ausreichend Zeit zur Planung und Durchführung der Parlamentsanhörungen bleibt. Da über die Kommission nur als Einheit abgestimmt werden kann, ihr designierter Präsident aber mittels der Anhörungsergebnisse darüber informiert wird, welche Personen oder Aufgabenbereiche Anlaß für Zustimmung bzw. Kritik geben, wird Barroso im weiteren Verfahren ein Handlungsspielraum eröffnet, der ihm nachträgliche, vom Parlament geforderte Eingriffe in Geschäftsbereiche und Programminhalte der Kommission erlaubt,

ohne daß er damit das Vertragsprinzip der Kollegialität verletzen würde.

### **Die Bewertungsmaßstäbe des Parlaments**

Bereits durch den Maastrichter Vertrag wird als Verfahren eingeführt, daß die Amtseinführung der Kommission nach der Konstituierung des Europäischen Parlaments erfolgt. Dies hat das Parlament veranlaßt, in Entschlüssen zum Investiturverfahren Bewertungsmaßstäbe zu entwickeln, die eine unmittelbare politische Beziehung zwischen Parlament und Kommission konstituieren: Barroso und die Regierungen der Mitgliedstaaten waren aufgefordert, bei der Benennung der Kommissionsmitglieder die politischen Kräfteverhältnisse in der EU und das Ergebnis der Europawahlen zu berücksichtigen. Zweitens sollte der Frauenanteil der Kommission erhöht werden. Drittens sollten Personen ausgewählt werden, die ihre Fähigkeiten in Institutionen der EU erworben haben, sei es als Mitglieder im Europäischen Parlament, im Ministerrat, in der Kommission oder in einer anderen EU-Institution.

Aus Artikel 217 EG-Vertrag ergibt sich eine zweite Gruppe von Ernennungskriterien, mit denen die designierten Kommissare vor der Anhörungsphase konfrontiert werden und die einen ersten Schwerpunkt der Anhörungen bilden. Im Vordergrund steht hierbei die Überprüfung der Fachkompetenz. Über den Hebel der Infragestellung der Fachkompetenz einzelner Kandidaten kann das Parlament direkten Einfluß auf die künftige Fachkoordination innerhalb der Kommission nehmen. Das Parlament erwartet von den Kandidaten, daß sie zu konkreten, teilweise bereits im Rechtsetzungsprozeß befindlichen EU-Vorhaben Stellung beziehen und ihre Prioritäten für neue Kommissionsinitiativen im betreffenden Geschäftsbereich erläutern und begründen können.

Ergänzt und konkretisiert wird der Bewertungskatalog des Parlaments durch eine

dritte Kriterien­gruppe. Die Kandidaten sollen ihre all­gemeinen politischen Ziele für ihre Amtszeit offenlegen, zu wesentlichen politischen Fragen der Zukunft der EU Stellung nehmen und in inter­institutionellen Fragen Gesprächsbereitschaft gegenüber dem Parlament signalisieren. Das Parlament hat hierzu zwei Schwerpunkte definiert. Erstens sollen die Kandidaten Vorschläge unterbreiten, welche der im neuen EU-Verfassungs­vertrag normierten Maßnahmen die Union treffen sollte, ohne die offizielle Ratifizierung abzuwarten. Und zweitens sollen die Kandidaten aufzeigen, wie sie die Verwirklichung der Ziele des Lissabon-Prozesses beschleunigen wollen.

### **Die Erweiterung der Kommission und die Ansprüche der Staaten**

Im Zuge der Erweiterung der EU auf 25 Staaten bestand Barroso erste Bewährungsprobe in der Schaffung und Begründung fünf zusätzlicher Ressorts. Hierzu hat er folgende bestehende Ressorts geteilt: Energie und Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei, Binnenmarkt und Steuern sowie Finanzen und Betrugsbekämpfung. Darüber hinaus hat er die derzeit zwischen Ana Palacio und Neil Kinnock aufgeteilten Aufgaben der Interinstitutionellen Beziehungen und der Kommunikationsstrategien in einem ›echten‹ Ressort zusammengeführt und damit sichtbarer gemacht. Da bei einer personell stark erweiterten Kommission der Bedarf an Koordinierung wächst, benannte Barroso fünf Vizepräsidenten. Zudem schlägt er drei Kommissare vor, die zwar nicht als Vizepräsidenten fungieren, gleichwohl aber mit Koordinierungsaufgaben innerhalb der Kommission betraut werden (Ferrero-Waldner als stellvertretende Vorsitzende der von Barroso geleiteten Gruppe der Kommissare für die Außenbeziehungen, Spidla für Chancengleichheit und Borg für Fragen der Maritimen Politik).

Mit der erhöhten Zahl der Vizepräsidenten und ›Koordinierungskommissare‹ ist es Barroso gelungen, den Kommissaren der

größeren und ›alten‹ Mitgliedstaaten ihre eingeforderte Bedeutung zu verleihen, ohne dabei die kleineren und neuen zu mißachten. Spanien und Großbritannien sind mit zwei anderen attraktiven EU-Posten bedacht worden: Das Amt des zukünftigen EU-Außenministers – der auch zuständig sein wird für den geplanten ›Europäischen Auswärtigen Dienst‹ (Artikel III-296 (3) Europäischer Verfassungs­vertrag), der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, des Ratssekretariats und der Kommission zusammensetzt – haben die Staats- und Regierungschefs der EU Javier Solana in Aussicht gestellt, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Den Briten wurde mit Nick Witney die Zuständigkeit für die Geschäftsführung in der neuen ›Europäischen Verteidigungsagentur‹ (Artikel I-41 (3) Europäischer Verfassungs­vertrag) zugesprochen.

Die Entscheidung Barroso, den Franzosen und bisherigen Kommissar für Regionalpolitik Jacques Barrot zum Vizepräsidenten zu designieren, ihm aber statt Koordinationsaufgaben lediglich das Verkehrsressort zu überantworten, wurde in Frankreich mit Enttäuschung aufgenommen. Nicht zu unterschätzen ist jedoch, daß dieses Ressort das viertgrößte Budget der Union verwaltet und daß die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik im Rahmen der Umsetzung der Lissabon-Strategie zusätzlich an Bedeutung gewinnen wird.

### **Politische Profile der Kommission**

Der zuweilen erhobene Vorwurf, Barroso hätte eine vorrangig wirtschaftsliberale und christdemokratisch dominierte Kommission zusammengestellt, ist nicht haltbar. Sein benanntes Team setzt sich aus neun Christdemokraten und Konservativen, acht Sozialisten und Sozialdemokraten, sieben Liberalen und einer Grünen zusammen. Mit Blick auf die fachliche Eignung der Kommissare ist zunächst festzuhalten, daß 15 der 18 neuen Kommissare (Almunia, Barrot, Dimas, Reding, Rehn, Verheugen und Wallström bleiben) zuvor hochrangige

politische Ämter in ihren Ländern bekleidet haben: Drei von ihnen waren Ministerpräsidenten, acht Minister und eine war Parlamentspräsidentin. Diese Konstellation läßt eine stärker politische denn technokratische Kommission erwarten. Auf Kritik im Europäischen Parlament dürfte allerdings die Tatsache stoßen, daß nur drei der Kommissare (Buttiglione, Rehn und Reding) auf Erfahrungen als Mitglied im Europäischen Parlament verweisen können.

Der hohe Bekanntheitsgrad einiger der neuen Kommissare in ihrem Heimatland wird zur Sichtbarkeit der Kommission beitragen, andererseits aber je nach Beliebtheit des jeweiligen Kommissars positive oder negative Assoziationen hervorrufen. Der in der tschechischen Republik unbeliebte Vladimir Spidla (Beschäftigung und Sozialpolitik), der in Großbritannien in persönliche Skandale verwickelte Peter Mandelson (Handel) und der aufgrund einer von ihm durchgesetzten kostspieligen Steuerreform in Irland heftig kritisierte Charlie McCreevy (Binnenmarkt) sind für die Reputation der Kommission in ihren Herkunftsländern nicht die glücklichste Wahl. Im Falle Mandelsons könnte dieser Umstand beim Referendum über den EU-Verfassungsvertrag in Großbritannien eine Rolle spielen.

### **Ressortverteilung und Fachkompetenz**

Die designierten Kommissare müssen sich im Parlament vor allem Fragen stellen, die sich auf ihre Fachkompetenz und ihre Rolle im interinstitutionellen Gefüge der EU beziehen. Besondere Aufmerksamkeit finden die Nominierungen im Bereich der EU-Außenbeziehungen sowie in den Bereichen Binnenmarkt und Wirtschaft.

### **Die Perspektive des Außenministers**

Auf der Basis seiner umfangreichen außenpolitischen Erfahrungen reklamiert Barroso die Koordinierung der Außenbeziehungen für sich. Statt eines Vizepräsidentenpostens

in diesem Bereich richtet Barroso eine Gruppe der Kommissare für die Außenbeziehungen ein, in der die nominierte Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik Ferrero-Waldner den stellvertretenden Vorsitz erhält. Die Fachkompetenz der ehemaligen Botschafterin, Staatssekretärin und Außenministerin ist unbestritten. Um so dringender sollte in den Parlamentsanhörungen die Frage geklärt werden, was mit ihrem Ressort geschieht, wenn der EU-Außenminister eingesetzt wird. Das wird voraussichtlich 2007 der Fall sein – entweder nach erfolgreicher Ratifizierung des Verfassungsvertrags oder alternativ auf der Basis eines möglichen Zusatzprotokolls zum Vertrag von Nizza. Die Schaffung eines eigenständigen Ressorts »Europäische Nachbarschaftspolitik« unter der Leitung von Ferrero-Waldner wäre eine Möglichkeit. Würde Javier Solana im Falle der Fusion des Hohen Repräsentanten des Rates für die GASP mit dem Amt des Kommissars für die EU-Außenbeziehungen zum neuen EU-Außenminister, müßte auf jeden Fall der jetzt gesetzte Währungskommissar Almunia weichen, da eine Doppelbesetzung Spaniens in der Kommission vertragswidrig wäre. Es wäre daher auch möglich, daß Ferrero-Waldner um 2007 das Amt der Währungskommissarin übernehme und das Ressort der Nachbarschaftspolitik ebenfalls in den Bereich des Außenministers überführt würde. Als potentielle Währungskommissarin müßte sich Ferrero-Waldner daher auch den Fragen des hierfür zuständigen EP-Ausschusses stellen.

Eine weitere Option bestünde in der Fusion der beiden Außenämter zugunsten der jetzt designierten EU-Außenkommissarin. Fachlich würde sie sich hierfür sicherlich eignen, und Almunia könnte in diesem Fall sein Amt weiterhin ausüben. Allerdings würde eine derartige Lösung in Österreich kritische Nachfragen hervorrufen, weil der Neutralitätsstatus die Mitwirkung Österreichs im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie in der »ständigen strukturierten Zusammenarbeit« (Artikel III-312 des Verfassungs-

vertrages) einschränkt. Ferrero-Waldner müßte in diesem Fall auch gegenüber jenen Staaten deutlich machen, denen an einer Vertiefung der GASP und ESVP gelegen ist, daß sie sich auf keinen Fall an Vorgaben und Auseinandersetzungen ihres Heimatlandes orientiert.

Eine unter bündnispolitischen Gesichtspunkten weniger kritische Option wäre die Übernahme des EU-Außenministeramts durch Louis Michel, der jetzt als Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe nominiert ist. Auch Michel kann auf langjährige Erfahrungen als Außenminister und stellvertretender Premierminister Belgiens verweisen. Auf Widerstand könnte seine Nominierung als EU-Außenminister jedoch bei den betont amerikafreundlichen Regierungen Mittel- und Osteuropas und Großbritanniens stoßen, da Michel ein eher kritisches Verhältnis zur Außen- und Sicherheitspolitik der Bush-Administration entwickelt hat. Andererseits hätte die Fusion der Außenämter zugunsten Michels den Vorzug, daß Ferrero-Waldner die Ressorts Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik und damit die wesentlichen Unterstützung- und Finanzinstrumente der EU-Außenbeziehungen unter einem Dach zusammenführen könnte.

### **Kein Superkommissar für Wirtschaft**

Deutschland, Frankreich und Großbritannien hatten im Frühjahr 2004 die Ernennung eines Vizepräsidenten der Kommission gefordert, der ausschließlich für Fragen der Wirtschaftsreform zuständig sein sollte, und in diesem Zusammenhang den Erweiterungskommissar Günter Verheugen ins Spiel gebracht. Barroso wollte sich von den drei »Großen« jedoch keine Entscheidungen vorgeben lassen und machte den Vorsitz einer für die Wirtschaftsreformen ebenfalls neu eingerichteten »Lissabongruppe« zur Chefsache. Verheugen fungiert allerdings nicht nur in ihr als Vizevorsitzender, sondern er vertritt die Kommission künftig auch im Ministerrat »Wettbewerbs-

fähigkeit«. Er koordiniert die darin vertretenen Ressorts Wettbewerb (Kroes), Binnenmarkt (McCreevy), Forschung (Potocnik) sowie Steuern und Zollunion (Udre). Der für den Außenhandel zuständige Kommissar Mandelson soll ebenfalls Mitglied dieser Gruppe werden, obwohl sein Ressort im Rat »Außenbeziehungen« einen direkten und seit langem eingespielten Partner hat.

An der Schaffung einer Koordinations- und Sprecherfunktion für eine spezielle Ratsformation (»Wettbewerbsfähigkeit«) manifestiert sich ein neuartiges Problem: Die Ratsformationen haben in der Regel sehr breite Agenden; die Mitwirkung der Kommission ist letztlich immer vom tagesaktuellen Beratungsbedarf des Rates abhängig. Eine klare Ressortzuständigkeit der Kommission für die einzelnen Ratsformationen wurde bisher nie vorgenommen. Die Gründe hierfür sind offensichtlich: Erstens ist der Zuschnitt der Kommissionsressorts nicht von den Binnenstrukturen eines anderen Organs abhängig und zweitens unterliegt die Binnenstruktur des Rates nur dessen Selbstorganisationsrecht. Die Umgruppierung der Ratsformationen wurde bisher als flexibles Instrument zur Konzentration bestimmter Ratsaufgaben sowie zur internen Koordinierung der verschiedenen Ratsgremien genutzt.

Ob es eine Allgemeinzuordnung der Kommission zu den internen Strukturen des Rates geben sollte, müßte Barroso mit seinem Kollegium klären. Hierbei wäre erstens zu berücksichtigen, daß sich die Ratsformationen während der Amtszeit der Kommission erneut und ohne Rücksprache mit der Kommission ändern können. Zweitens besteht die Gefahr, daß die Zuordnung der Kommissare zu den Ratsgremien als Unterordnung gegenüber dem Rat und dessen internen Organisationsstrukturen verstanden werden könnte. Barroso blieb bisher eine Antwort auf die Frage schuldig, warum er sich in der Gruppenbildung zwar von den Ratsstrukturen, nicht aber von den Ausschußstrukturen des Europäischen Parlaments leiten ließ. Sollte die Gruppenbildung innerhalb der Kommission dem

Ziel dienen, im Interesse der Steigerung der Effizienz gegenüber dem Gesetzgeber der EU kommissionsinterne Sprecher- und Koordinationsfunktionen zu definieren, dann wäre spätestens in den Parlamentsanhörungen daran zu erinnern, daß die Gesetzgebung im Zuständigkeitsbereich des Rates »Wettbewerbsfähigkeit« bereits seit 1993 (sic!) eine zwischen Rat und Parlament geteilte Funktion darstellt!

Bei der gegenwärtigen Konzeption Barrosos bleibt jedenfalls der negative Eindruck, der Kommissionspräsident wolle sich ausschließlich die Zustimmung der Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens sichern, indem er den Wünschen der *Berliner Trilaterale* (vgl. SWP-Aktuell 10/2004) sehr weit entgegenkommt. Eine derartige Zielrichtung kann im Verlauf der kommenden Amtsperiode der Kommission schnell auf den Widerstand der kleineren Staaten sowie derjenigen Ausschüsse im Europäischen Parlament stoßen, die sich durch die Konzentration der Kommission auf den Rat »Wettbewerbsfähigkeit« ihrer Bedeutung beraubt fühlen.

Derartige Bedenken werden auch dadurch geschürt, daß sich Verheugens Zuständigkeiten in seiner künftigen Funktion als Kommissar für Unternehmen und Industrie auf die Bereiche Industriepolitik, Wettbewerbspolitik, Luft- und Raumfahrt und den Warenverkehr im Binnenmarkt erstrecken. Mit all diesen Zuständigkeiten erhält Verheugen eine besondere Position im Bereich der EU-Wirtschaftspolitik. Zu einem »Superkommissar für Wirtschaft«, wie die Presse den von der *Berliner Trilaterale* geforderten Posten genannt hat, wird ihm einzig die Weisungsbefugnis fehlen. Verheugen wurde unmittelbar nach seiner Nominierung mangelnde Wirtschaftskompetenz vorgeworfen. Für diesen Vorwurf spricht zunächst wenig: Denn die Ausübung des politischen Kommissionsmandats ist in erster Linie davon abhängig, wie die Strukturen der Kommunikation, Koordinierung und Weisung im Verhältnis zu den betroffenen Generaldirektionen entwickelt werden. Die hierfür notwendigen Füh-

rungsfähigkeiten hat Verheugen während seiner Zeit als Erweiterungskommissar unter Beweis gestellt. In dieser Funktion war er auch für die Verhandlung der Beitrittsabkommen im Bereich der Industriepolitik zuständig. Bemerkenswerte Unzulänglichkeiten oder grobe Verhandlungsfehler konnten ihm hierbei zu keinem Zeitpunkt nachgewiesen werden.

### **Erwartungsdruck und vorschnelle Kritik**

In den letzten Wochen war häufig zu lesen, daß Jacques Delors dem neuen Kommissionspräsidenten als Vorbild gelte. Auch Delors war 1984 ebenfalls nicht die erste Wahl. Mit Hilfe seines charismatischen und kraftvollen Führungsstils schuf er aber eine dem Kollegialitätsprinzip verpflichtete Kommission und erzielte überraschende Integrationsfortschritte im Bereich des Binnenmarktes und der Währungsunion. Eine vergleichbare Selbstdisziplin und Integrationsdynamik wird im Anschluß an die eher schwache Präsidentschaft Prodis von Barroso erwartet. Prodi ist maßgeblich dafür verantwortlich zu machen, daß die Kommission ihre Fähigkeit eingebüßt hat, europäische Interessen zu definieren und zu kanalisieren – im Binnenverhältnis der EU, aber auch gegenüber Drittstaaten und Internationalen Organisationen. Er hat in den letzten Jahren nicht verhindern können, daß Kommissare unterschiedliche und widersprüchliche Positionen nach außen getragen haben und sich für Einzelinteressen der Mitgliedstaaten instrumentalisieren ließen. Treten in der Kommission Barrosos erneut einzelne Kommissare mit gegensätzlichen Vorschlägen an die Öffentlichkeit, wird die Definitionsmacht der Kommission und ihre Funktion als »Integrationsmotor« und »Sachwalterin des Gemeinschaftsinteresses« zwangsläufig Schaden nehmen.

## **Zielorientierung und politische Prioritäten der Kommission**

Barroso steht daher vor der Aufgabe, der Kommission eine alle Ressorts verbindende Zielorientierung vorzugeben. Die ausscheidende Kommission kann sich die Erweiterung der Union um zehn neue Mitglieder hoch anrechnen. Vergleichbare Prestigeprojekte sind in naher Zukunft allenfalls der Aufbau einer kohärenten Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und die Konsolidierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Beide Politikfelder unterliegen jedoch erstens in weiten Teilen dem Prinzip der Einstimmigkeit im Ministerrat, zweitens grundsätzlichen Integrationsvorbehalten einer gewichtigen Gruppe von Staaten und drittens einem Initiativrecht, das sich die Kommission mit den Mitgliedstaaten teilen muß. Zudem nehmen nicht sämtliche Mitgliedstaaten an allen Integrationsfeldern teil.

Barroso hat bislang kein kohärentes Arbeitsprogramm vorgestellt. Anlässlich seines Auftritts im Europäischen Parlament hat er mit den Begriffen Wohlstand, Solidarität und Sicherheit lediglich einige Schlagworte ins Spiel gebracht. Wie hieraus ein alle Ressorts ausrichtender Kurs für die fünfjährige Amtszeit der Kommission bestimmt werden kann, läßt sich zur Zeit nicht absehen.

## **Herausforderungen für die zukünftige Kommission**

Die Anhörungen der Kommissare durch die Parlamentsausschüsse sind elementarer Ausdruck der demokratischen Ernennungsfunktion und Kontrollkompetenz des Parlaments. In den Anhörungen wird das künftige Arbeitsverhältnis beider Organe auf den Prüfstand gestellt, das sie in einem gemeinsamen Rahmenabkommen über den Verhaltenskodex der Kommission vereinbaren.

Um dem Parlament aber auch eine inhaltliche Bezugsgrundlage für die Anhörungen zu liefern, sollte Barroso noch vor Beginn der Anhörungen einen ersten Ent-

wurf für ein politisches Arbeitsprogramm über die gesamte Amtszeit seiner Kommission vorlegen. Die Bereitschaft der Kommissare und Kommissarinnen, sich entsprechenden Leitlinien im Rahmen eines »Legislaturvertrags« zu unterwerfen, wäre der beste Nachweis ihrer Loyalität gegenüber dem Parlament, aber auch gegenüber den kommissionsinternen Hierarchien. Nur wenn sie das Kollegialitätsprinzip einhält, kann die Kommission verhindern, daß sie zur Ausführungsverwaltung des Rates und zu einem Spiegelbild der Machtverhältnisse des Europäischen Rates verkommt.

Zu den Rahmenbedingungen der Arbeit der Kommission zählen die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Rumänien, aller Wahrscheinlichkeit nach auch mit Kroatien und der Türkei sowie die nationalen Ratifikationsverfahren und Referenden über den Verfassungsvertrag, der im günstigsten Fall zum Jahreswechsel 2006/2007 in Kraft treten könnte.

Wichtigste politische Priorität Barrosos ist offensichtlich die Umsetzung der Lissabon-Strategie, mit dem Ziel, die EU bis 2010 zum stärksten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Bereits 2005 steht die Halbbilanz der Strategie und damit letztlich auch ein erster Lackmустest der neuen Kommission und ihrer strategischen Prioritäten an. Die Nominierungsvorschläge Barrosos erwecken den Eindruck, als konzentriere er diese Strategie weitestgehend auf den Bereich der Wirtschaftspolitik. Tatsächlich umfaßt die Lissabon-Strategie aber drei Pfeiler einer EU-Politik der nachhaltigen Entwicklung: Wirtschaft, Sozialwesen und Umwelt. Die Kommission sollte daher rasch darlegen, wie sie eine klare Ordnung und kohärente Zielorientierung für die von der Lissabon-Strategie betroffenen Politiken zuwege bringen möchte.

Ebenfalls 2005 soll eine neue sozialpolitische Agenda für den Zeitraum nach 2006 definiert, der europäische Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts konsolidiert und das Cotonou-Abkommen der EU mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums überarbeitet



werden. Die Kommission muß in diesen Fragen initiativ werden und sollte nicht auf die strategischen Zielvorgaben des Europäischen Rates warten.

Da Barroso den Vorsitz der Lissabon-Gruppe in seine Zuständigkeit verlegt hat, wird der Fortschritt bei der Implementierung der Lissabon-Strategie ein Gradmesser für sein Können sein. Die Akteure der deutschen Europapolitik sollten die Ämterkonzentration in diesem Bereich zum Anlaß nehmen, eine kompatible Koordinations- und Weisungsstruktur in den Bundesministerien sowie zwischen Regierung und Parlament einzurichten. Konkret wäre zu prüfen, ob unterhalb der politikbereichsübergreifenden Koordinationsgremien der Bundesregierung eine für die Lissabon-Strategie bzw. für Fragen der Nachhaltigkeitspolitik zuständige Fachkoordination unter Führung des Kanzleramts oder des Auswärtigen Amts institutionalisiert werden sollte.

Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, für die Barroso ebenfalls die Koordination reklamiert, bleibt faktisch in der Zuständigkeit der nationalen Regierungen. Für das Verfahren zur Ernennung der Kommission ist in diesem Zusammenhang wichtig, daß der Verfassungsvertrag die institutionelle Anbindung des europäischen Außenministers offenhält. Formal verankert sich das Amt sowohl in der Position des Vorsitzenden des EU-Außenministerrates als auch in der des Kommissars für die Außenbeziehungen. Ob der Außenminister jedoch eher den Arbeits- und Verhandlungsmethoden des Rates oder denen der Kommission folgen wird, ist offen und hängt weitestgehend vom persönlichen Profil des Ministers ab. Aufgrund der gegenwärtig eher geringen Kompetenzen der Kommission im Bereich der GASP wird sich der Kommissionspräsident jedenfalls nicht mit außenpolitischen Leistungen profilieren können. Angesichts dieser vorübergehenden Offenheit besteht für die deutsche Außen- und Europapolitik Handlungsbedarf. Denn die institutionelle Ausrichtung und Anbindung des EU-Außen-

ministers hängt auch vom politischen Willen der Mitgliedstaaten ab. Die Akteure der Bundesregierung und des Parlaments sollten daher im Verlauf der nächsten zwei Jahre abwägen, welche Vor- und Nachteile eine rats- oder eine kommissionsseitige Ausrichtung des EU-Außenministers für die deutsche Außen- und Europapolitik hat.

Eine wichtige und mit neuartigen Anforderungen verknüpfte Aufgabe kommt auf Margot Wallström in ihrer Funktion als persönliche Stellvertreterin des Präsidenten und Kommissarin für die interinstitutionellen Beziehungen und Kommunikationsstrategien zu. Gemeinsam mit Barroso muß sie den längst überfälligen Versuch unternehmen, Defizite in der Kohärenz zwischen den einzelnen Ressorts im Binnenverhältnis sowie in der Vermittlung der Kommissionsarbeit gegenüber dem Parlament, dem Rat, dem Europäischen Rat und den nationalen Parlamenten zu überwinden. Eine Kommission, die in einzelne Fraktionen zerfällt und nur noch als Instrument einzelstaatlicher Initiativen oder der Parteien im Europäischen Parlament begriffen wird, wäre von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Die Akteure der deutschen Europapolitik sollten daher stärker als bisher darauf achten, daß sie ihre im nationalen Interesse vorgebrachten Anliegen in und gegenüber »Brüssel« vor allem im Ministerrat und im Gespräch mit dem Kommissionspräsidenten, nicht aber gegenüber einzelnen Kommissaren artikulieren. Derart individualisierte Einflußnahmen werden europaweit aufmerksam verfolgt und provozieren entsprechende Gegenreaktionen bei den Partnern. Im Interesse des größten und innerhalb der EU von den anderen Staaten und Volkswirtschaften am stärksten abhängigen Staates kann es aber nicht sein, die Kommission intern zu spalten und nach außen hin arbeitsunfähig zu machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

## Übersicht

### Die zukünftige EU-Kommission

Kommissar/in	Land	Funktion in der Kommission
<b>Barroso</b> , José Manuel Durão	Portugal	Kommissionspräsident, Vorsitz der Gruppe »Lissabon-Strategie«, Vorsitz der Gruppe »Außenbeziehungen«
<b>Wallström</b> , Margot	Schweden	Vizepräsidentin und persönliche Stellvertreterin von Barroso, Kommissarin für Interinstitutionelle Beziehungen und Kommunikation, Vorsitz der Gruppe »Kommunikation und Planung«
<b>Verheugen</b> , Günter	Deutschland	Vizepräsident, Kommissar für Unternehmen und Industrie, Vizevorsitz der Gruppe »Lissabon-Strategie«, Vorsitz der Kommissare für den Rat »Wettbewerbsfähigkeit«
<b>Kallas</b> , Siim	Estland	Vizepräsident, Kommissar für die Verwaltung, Rechtsprüfung und Betrugsbekämpfung, Vorsitz der Gruppe »Audit«
<b>Barrot</b> , Jacques	Frankreich	Vizepräsident, Kommissar für Verkehr
<b>Buttiglione</b> , Rocco	Italien	Vizepräsident, Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit
<b>Borg</b> , Joe	Malta	Kommissar für Fischerei und maritime Angelegenheiten, Vorsitz der Gruppe »Maritime Politik«
<b>Ferrero-Waldner</b> , Benita	Österreich	Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik, Vizevorsitz der Gruppe »Außenbeziehungen«
<b>Spidla</b> , Vladimír	Tschechien	Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Vorsitz der Gruppe »Chancengleichheit«
<b>Almunia</b> , Joaquín	Spanien	Kommissar für Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten
<b>Dimas</b> , Stavros	Griechenland	Umweltkommissar
<b>Figel</b> , Ján	Slowakei	Kommissar für Bildung, Ausbildung, Kultur und Mehrsprachigkeit
<b>Fischer Boel</b> , Else Mariann	Dänemark	Kommissarin für Landwirtschaft
<b>Grybauskaitė</b> , Dalia	Litauen	Kommissarin für Finanzplanung und Haushaltsangelegenheiten
<b>Hübner</b> , Danuta	Polen	Kommissarin für Regionalpolitik
<b>Kovács</b> , László	Ungarn	Kommissar für Energie
<b>Kroes</b> , Neelie	Niederlande	Kommissarin für Wettbewerb
<b>Kyprianou</b> , Markos	Zypern	Kommissar für Gesundheit und Verbraucherschutz
<b>Mandelson</b> , Peter	Großbritannien	Kommissar für Außenhandel
<b>McCreevy</b> , Charlie	Irland	Kommissar für Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen
<b>Michel</b> , Louis	Belgien	Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe
<b>Potocnik</b> , Janez	Slowenien	Kommissar für Wissenschaft und Forschung
<b>Reding</b> , Viviane	Luxemburg	Kommissar für Informationsgesellschaft und Medien
<b>Rehn</b> , Olli	Finnland	Kommissar für Erweiterung
<b>Udre</b> , Ingrida	Lettland	Kommissarin für Steuern und Zölle