

Die Europäische Kommission – vor einer Zeitenwende?

von Joachim Jens Hesse

Der ins Amt getretenen Kommission Juncker mangelt es nicht an Selbst- und Fremdzuschreibungen. Während der Präsident von einer „letzten Chance“ für den Europäisierungsprozess spricht, sehen andere darin die Chance zu einem Neuanfang, dritte gar eine Zeitenwende. Der Beitrag unterzieht den Prozess der Kommissionsbildung, die gegebenen internen und externen Herausforderungen sowie das Arbeitsprogramm der Kommission einer näheren Untersuchung. Unter Einbezug des umstrittenen EZB-Programms zum Ankauf von Staatsanleihen und der Entwicklung in Griechenland kommt er zu dem Ergebnis, dass nur eine grundlegende operative Professionalisierung und ein verändertes Selbstverständnis der Kommission einem weiteren Bedeutungsverlust des europäischen Projektes entgegenwirken könnten. Mit appellativen Beschwörungen, Anpassungsverhalten oder dem Ruf nach einem neuen Narrativ ist es nicht mehr getan.

The start of the Juncker-Commission received unusual attention, not least via the incoming President himself, labelling the upcoming years a „last chance“ for the European project. To explore the options at hand, the article looks at the Commission's formation process, the given internal as well as external challenges, and the ensuing work programme. Adding some comments on the recent ECB-decisions and the outcome of the Greek elections, the contribution arrives at a gloomy outlook: only an enhanced professionalisation and a changed rationale of the Commission might help in overcoming the present malaise, avoiding a further decline of the Union.

„Was ist eigentlich mit unserem Kontinent los? Europa – das war doch einmal eine große, wichtige, mitreißende Idee. Solidarisch, grenzenlos, völkerverbindlich, friedlich – ein Kontinent als Utopie. Doch davon scheint heute nur Missgunst, Sparsucht, Wille zur Abschottung und nationaler Egoismus geblieben zu sein. Und am Rande des Kontinents ein unerklärter Krieg. Wie könnte eine starke, universelle Idee Europas heute aussehen? Was müsste sich ändern? Welches politische Projekt kann Europa als Idee wieder stärken? Wie kann man die Menschen wieder für die Solidarität begeistern? Welche Erzählung dient als Folie? Wovon grenzen wir uns ab? Wieso lassen wir die Ukraine im Stich?“

Mit diesen Worten rief die Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung am 28. Dezember 2014 ihre Leser, zu denen man die gebildeten Stände der Republik zählen darf, dazu auf, „die europäische Utopie“ wieder aufleben zu lassen. Die Zeitung suchte dem voran zu gehen, indem sie Beiträge einlud, nach denen „Europa in der Ukraine seine eigenen Ideale verloren hat“ (*Katja Petrowskaja*), *Nino Haratischwili* beklagte, dass – von Georgien aus betrachtet – Europa ein Traum schien, „bevor man dorthin fuhr“, und auch *Eva Menasse* sich dem Grundtenor der Sonderpublikation mit den Worten „Hört endlich auf, auf Europa zu schimpfen“ anschloss. Sekundiert von erwartbaren Beiträgen *Geert Maks* und *Wolfgang Schäubles* fand man sich in der Gewissheit bestärkt, europapolitisch „richtig“ zu denken, vor allem aktuellen Desintegrationsbewegungen die Stirn zu bieten. „Gute Europäer“ also unter sich.

So weit, so gut. Kann es aber nicht auch sein, dass derart allgemeine appellative Kommentare zum Europäisierungsprozess eher das Problem als die Lösung der gegenwärtigen Friktionen darstellen? Die folgenden Ausführungen suchen dem am Beispiel der Europäischen Kommission nachzugehen, jener Einrichtung also, deren Wirken als „Hüter der Verträge“ besondere Aufmerksamkeit verdient, zumal ihr soeben inthronisierter Präsident, *Jean-Claude Juncker*, von einer „letzten Chance“ sprach, die sich dem tradierten Europäisierungsprozess böte. Diese Selbstkritik erkennbar nicht aussparende Sicht soll im Folgenden auf ihre Plausibilität, aber auch auf ihren operativen Gehalt hin untersucht werden. Durch wen, wie und mit welchen Folgen sollte und könnte die Kommission denn künftig agieren? Wie ist sicherzustellen, dass die kommenden Jahre nicht erneut durch unrealistische Absichtserklärungen und quälende Auseinandersetzungen zwischen Nord und Süd, West und Ost, groß und klein oder auch hoch- und weniger entwickelt geprägt werden? Reicht es dazu aus, das Personal zu wechseln, Programme vorzulegen, deren Verwirklichung bereits *ab ovo* unrealistisch erscheinen und dem Ganzen auch noch mit einer Haltung zu begegnen, die eher an ein *trial and error* als an kompetente politisch-administrative Reaktionen erinnert? Ist es schließlich möglich, dass die politischen Eliten den Zugang zu den „Völkern Europas“ sehr viel nachhaltiger verloren haben als man es sich einzugestehen wagt? Die folgenden Ausführungen suchen diese Fragen über fünf Zugänge zu beantworten: einen Blick auf die von der Kommission vorgefundene Ausgangssituation (I.), die Bestellung der neuen Kommission und deren Zusammensetzung (II.), das erkennbare Arbeitsprogramm (III.), die Konsequenzen der

EZB-Entscheidung zum Ankauf von Staatsanleihen (IV.) sowie schließlich die sich stellenden Handlungsoptionen (V.).¹

I. Die Ausgangssituation: unerledigte Agenden, neue Herausforderungen

Keine neu ins Amt tretende Regierung, auch nicht die Kommission (deren Bezeichnung als „Exekutive“ man sich angesichts der noch immer unzureichenden europäischen Gewaltenteilung bekanntlich verwehren sollte), beginnt „von vorn“. Sie übernimmt diverse *unerledigte Agenden*, gewährleistet damit zwar Kontinuität, sieht sich allerdings auch in ihrem Zugriff beschränkt. So finden sich unter den Themen der Kommission *Juncker* zahlreiche Aufgaben, die die Europäische Kommission schon seit Jahren beschäftigen. Ein Blick auf die „Eröffnungsbilanz“ des Präsidenten belegt das eindrücklich: die Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Sicherung der Energieversorgung, die Entwicklung einer den Namen verdienenden Flüchtlings- und Asylpolitik, der „Kampf“ gegen die beschämende Jugendarbeitslosigkeit und die Gewährleistung einer Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind (und bleiben) auf absehbare Zeit die „großen“ Themen. Insofern wirkt die Attitüde des „Neuanfangs“, des „durchgehend Innovativen“ etwas aufgesetzt, jener Öffentlichkeitsarbeit verpflichtet, ohne die der politische Prozess nicht auszukommen glaubt. Was sich ändert, ist nur deren Gewichtung und das „Programmatische“, mithin das, was man dem jeweiligen Bereich zuordnet: organisatorisch, instrumentell, finanziell und personell. Auch das freilich ist nur zum Teil politische Entscheidung, also gleichsam endogen erbracht, die exogen einwirkenden Rahmenbedingungen sind meist prägender. So hat die ökonomisch immer deutlicher werdende Heterogenität der Union die Verteilungskämpfe verschärft, kommt es zu Gruppenbildungen, die der immer wieder beschworenen Solidarität innerhalb der Union entgegenstehen. Zwar reichte der Wille zur Gemeinsamkeit, der „europäischen Krise“ mit den Rettungspaketen und der Bankenunion etwas Stabilität zu verleihen, doch ist das zunächst nicht mehr als Zeitgewinn. Im Übrigen sind zahlreiche dieser Schritte durchaus dem scheidenden Präsidenten *Barroso* (mit-)zu danken, wirken die ihm nachgeworfenen Schmähungen („zu leichtge-

1 An allgemeineren Darstellungen zur Europäischen Kommission herrscht kein Mangel. In Ergänzung der Kommentarliteratur und historischer Zugänge (zuletzt *Loth, W.*: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt 2014) sei auf die diversen Einführungen in das politische System der EU verwiesen. Allerdings finden die in diesem Beitrag interessierenden auch operativen Fragen dabei eine meist nur periphere Aufmerksamkeit.

wichtig“) ähnlich deplaziert wie die Vorschusslorbeeren für *Jean-Claude Juncker* als „starkem Politiker“.

Mit Blick auf die *materiellen Herausforderungen* bietet es sich an, zwischen der Binnen- und der Außenperspektive zu unterscheiden. *Von und nach innen* sind es auch hier meist die alten Bekannten: eine das Gleichgewicht der europäischen Organe und Einrichtungen gewährleistende institutionelle Politik; das Bemühen, zwischenstaatliche Vereinbarungen durch weitere vergemeinschaftete Politiken zu ersetzen; die krisengeprägte Wirtschafts- und Währungsunion zu konsolidieren; stagnierende Einnahmen wie reformresistente Ausgaben zu überprüfen sowie schließlich den „Völkern Europas“ zu dokumentieren, dass man nicht ein Interesse an sich selbst (bemäntelt als europäisches Eigeninteresse) verfolgt, sondern ihnen zu dienen bereit ist. In allen diesen Arbeitsfeldern findet sich ein kurioses Gemisch aus professioneller Kontinuität, bürokratischem Eigenleben und überbordendem Sendungsbewusstsein, das gelegentlich anmaßende, in den Hauptstädten Europas nicht eben goutierte Züge trägt. Während Präsident *Barroso* all dem mit einem zurückhaltenden Führungsstil zu entsprechen suchte, setzt *Juncker* nun auf „politisches Gewicht“. Die angesprochene „Eröffnungsbilanz“ lässt gleichwohl wenig mehr als ein *more of the same* erkennen, sieht man von einer Investitionskampagne und einem interessanten Organisationskonzept ab; auf beides wird gesondert einzugehen sein. Dass die Gesamtentwicklung der EU inzwischen als eher ungleichzeitig und asymmetrisch gilt, sie zudem einen sehr viel breiteren Widerstand erfährt als früher, davon findet sich in den auf die Binnenperspektive gerichteten Verlautbarungen bislang kaum etwas. Von einem wie auch immer gearteten „Aufbruch“ kann sicher (noch) nicht gesprochen werden.

Der exogen erzeugte Druck ist zweifellos stärker, lässt *von und nach außen* wirkende Herausforderungen erkennen. Sie verbinden sich mit divergenter werdenden Anspruchshaltungen (der Mitgliedstaaten, des Unternehmensbereichs, der Interessenverbände, der sozio-kulturellen Ebene), multiplen außen- und sicherheitspolitischen Anforderungen/Gefährdungen, zunehmenden territorialen und sektoralen Ausdifferenzierungen, ökonomisch-sozialen Ungleichgewichten sowie einem wachsenden Wettbewerb zwischen den Regionalorganisationen dieser Welt. Darin wird zweierlei deutlich: das wachsende Gewicht der EU als global handelndem Akteur, aber auch die Gefahr einer Überforderung, einer „Komplexitätsschranke“, die zu überwinden die Mitgliedstaaten immer weniger bereit scheinen. Beidem gerecht zu werden und dabei mögliche Wechselwirkungen zu berücksichtigen, dürfte die entscheidende Aufgabe der Kommission darstellen. Wäre sie dem gewachsen, verbände sich damit nicht nur steigender Bedeutungs-

gewinn, sondern auch innere Festigung der Union. Inwieweit dies dann jene immer wiederkehrenden Beschwörungen von „Solidarität“ und „Identität“ ihres appellativen Charakters entkleidet, beides mithin selbstverständlich werden lässt, wird sich erweisen.

II. Die Kommission Juncker: Start oder Fehlstart?

Von jener „Zeitenwende“, die selbst erfahrene Beobachter der neuen Europäischen Kommission zuzusprechen suchten, findet sich kurz nach deren Arbeitsaufnahme also nur wenig. Den Grund bildet zunächst der Präsident selbst, dessen Aura des „guten und erfahrenen Europäers“ aufgrund der publik gewordenen steuerpolitischen Entscheidungen des langjährigen Ministerpräsidenten Luxemburgs verloren scheint. *Juncker* dient Kritikern jetzt sogar als typisches Beispiel einer Politikergeneration, deren Wirken nicht nur unglaublich, sondern aufgrund schneller Frontwechsel durchaus auch als beliebig einzuschätzen ist. Und in der Tat wird man sich – jenseits aller tagespolitischen Aufgeregtheiten – fragen müssen, ob es wirklich vertretbar ist, dass ein Politiker, der für die als Luxleak² bekannt gewordenen Verwerfungen Verantwortung trägt, in seiner neuen Funktion das materiell genau Gegenteilige zu seiner Agenda macht. Ist das Lernfähigkeit, ehrliche Selbstkritik oder doch nur peinliches Anpassungsverhalten? Unter normalen demokratischen Verhältnissen und in Verfolgung entsprechender Standards hätte man *Juncker* nach Veröffentlichung des Luxemburger „Geschäftsmodells“ abberufen müssen (wenn er nicht von selbst gegangen wäre, was zahlreiche Beobachter erwarteten), doch stand dem politische Opportunität entgegen: die inzwischen auch in Brüssel und Straßburg wirkende Große Koalition konnte den gerade gekürten eigenen Kandidaten nicht fallen lassen, zumal die (sehr bunte) Opposition über einen Misstrauensantrag dessen Ablösung forderte. Freilich ist *Juncker* seitdem eindeutig geschwächt, ein Tatbestand, den er mit seiner Routine zu überspielen sucht. Addiert man dem die unglückliche Öffentlichkeitsarbeit in eigener Sache,³ ist erwartbar, dass er zur Hälfte seiner Amtszeit einem Nachfolger Platz macht. Die große und lange Erfahrung des Präsidenten ist gerade in turbulenten Zeiten von Vorteil, doch sollte auch in diesem Fall die demokratische Hygiene greifen. *Juncker* ist gewiss ein ver-

2 *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ), Luxembourg leaks database; sowie ICIJ: Leaked documents expose global companies secret tax deals in Luxembourg, 05.11.2014

3 Ein beredtes Beispiel dafür bildet das Interview mit *Juncker* in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 09.12.2014.

dienstvoller „Alteuropäer“, als Garant eines wie auch immer gearteten Umbruchs scheidet er aber aus.

Umso entscheidender ist die Zusammensetzung der Kommission und deren Selbstverständnis, soweit es den Verlautbarungen der Akteure bereits zu entnehmen ist. Mit Blick auf die Führung der Kommission findet sich eine interessante organisationspolitische Neuerung insofern, als der Präsident eine Reihe von Vizepräsidenten berief, um eine gewisse „Clusterbildung“ zu ermöglichen und auf eine „verbesserte Koordination“ der Kommissionsarbeit hinzuwirken. Zwar verbindet sich damit eine verstärkte Hierarchisierung, die den gängigen Bemühungen um „flache Hierarchien“ entgegenzulaufen scheint, doch verdient der Ansatz angesichts immer komplexer werdender Aufgaben (und Anspruchshaltungen) zunächst Unterstützung. Die für die einzelnen Vizepräsidenten gewählten Zuschnitte⁴ sind vertretbar, doch muss sich das Konzept erst bewähren. Die „Doppelbindung“ (horizontal wie vertikal), die sicherstellen soll, dass verwandte Themenfelder eine auch ressortübergreifende Aufmerksamkeit erfahren und zudem einer erweiterten Konsensbildung unterliegen, überzeugt in ihrer Logik, dürfte allerdings stark personenabhängig sein. Hinzu tritt, dass dem Organisationsmodell auch sehr viel profanere Überlegungen zugrunde lagen: eine Entlastung des Präsidenten, eine Aufwertung des Vizepräsidenten *Timmermans* (als gleichsam *primus inter pares*) und eine halbwegs plausible Arbeitsteilung zwischen den noch immer entschieden zu vielen Kommissaren. Es gelang bekanntlich nicht, deren Zahl, wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen, zu begrenzen.

Blickt man auf die Arbeitsfelder der einzelnen Kommissare, fällt auf, dass die Portfolios erneut ungleichgewichtig zugeschnitten sind und von sehr heterogenen Persönlichkeiten geführt werden, deren vorgängige Erfahrung (und damit materielle Qualifikation) nicht immer überzeugt. So findet sich das übliche Gemisch aus mitgliedstaatlich nicht mehr politisch aktiven oder „gebrauchten“ Funktionsträgern, vereinzelt eher technische Kompetenz einbringenden Politikern und *watchdogs*, also jenen Vertretern des politischen Prozesses, die erkennbar bestellt wurden, um das jeweilige mitgliedstaatliche Interesse in die europäischen Willenbildungsprozesse einzubringen und die nachfolgenden Politiken entsprechend zu beeinflussen.

4 Bessere Rechtssetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit; Außen- und Sicherheitspolitik; Haushalt und Personal; Digitaler Binnenmarkt; Energieunion; Euro und sozialer Dialog; Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit.

Eine (mit)entscheidende Bedeutung im Auswahlprozess der Kommissare kam stärker als früher den Anhörungsverfahren zu, einem (begrenzt greifenden) Selektionsprozess. Dabei traten erste die künftige Kommissionsarbeit prägende Charakteristika zutage. Dies gilt vor allem für die bereits angesprochene Große Koalition als dem für die laufende Legislaturperiode des Europäischen Parlaments vermutlich geltenden Strukturprinzip, den in der Besetzung der Führungsebene erkennbaren Steuerungswillen (*Juncker/Timmermans*) sowie jene materielle Selbstbindung, nach der die Kommission sich auf das „Große“ konzentrieren, im „Kleinen“ hingegen Zurückhaltung üben wolle. Blättert man durch die Protokolle der Anhörungen,⁵ war davon allerdings wenig zu spüren. In dem Bemühen, vor allem die jeweils sachkundigen Ausschussmitglieder von der eigenen Person einzunehmen, stellten die Kandidaten fast durchwegs Maximalprogramme vor, die zwar ein gewisses Einarbeiten in das jeweilige Themenfeld erkennen ließen, nicht aber jene „Mäßigung“, die der Präsident vorzugeben suchte. Dabei fand sich nicht nur die inzwischen fast schon (politisch) übliche Forderung nach „Mehr Europa“, sondern ein in Teilen auch durchaus naives Integrationsverständnis, selbst angesichts der inzwischen ja beträchtlich erweiterten Fraktion der Euroskeptiker. Im Übrigen aber kam es im Verlauf des Anhörungsprozesses zu erfreulich offenen Diskussionen, etwa um die Tauglichkeit der Kandidaten *Moscovici*, *Navracsics*, *Hill*, *Canete* und *Mogherini*; hier waren es meist vorgängige politische Positionen, die zu Nachfragen und punktuellen Veränderungen (Rückzug, Ressortwechsel) führten. Was all das im Ergebnis für das Selbstverständnis der Kommission und deren künftige Arbeit heißt, wird sich erweisen: noch schwankt es zwischen Anpassung und Anmaßung, steht analytische Kompetenz neben normativ-ideologischer Selbstbehauptung und verbleibt die Gefahr, entgegen aller Vorsätze letztlich doch dem „Biotop Brüssel“ samt seiner selbstreferentiellen Willensbildungsprozesse zu erliegen.

III. Das Arbeitsprogramm

Die programmatischen Arbeiten der Kommission⁶ entwickeln sich, durchaus verständlich, schrittweise. So kam es jenseits der bereits angesprochenen, eher auf ein breites Publikum zielenden allgemeinen „Leitlinien“ zu unsystematisch vorgetragene-

5 Die Veröffentlichung der Protokolle stellt eine begrüßenswerte Erweiterung der von der Kommission und dem Europäischen Parlament verfolgten Öffentlichkeitsarbeit dar.

6 Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2015 zur Förderung von Arbeitsplätzen, Wachstum und Investitionen, Straßburg, 16. Dezember 2014

nen Absichtserklärungen, die sich u.a. auf den digitalen Binnenmarkt, die/eine Europäische Energieunion, das TTIP, die Stärkung der WWU oder auch die „Beantwortung der britischen Frage“ richteten. Sukzessive folgten dann „Leitziele“ wie die Sicherung der Außengrenzen, die Aufwertung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Aufbau eines europäischen Asylsystems oder auch eine „Pause“ bei der EU-Erweiterung. Entsprechende materielle und personelle Zuordnungen fehlten noch, die Finanzierungsvorstellungen blieben vage.

Inzwischen finden sich etwas detailliertere Vorstellungen, von denen vier hier näher betrachtet werden sollen: das *Junckersche* Investitionsprogramm (als Beispiel einer innovativen Idee, der schwächelnden und ungleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung Europas zu begegnen), die Flüchtlings- und Asylpolitik (als hoch aktuelles und aufgrund von Verteilungsproblemen auch hoch umstrittenes Politikfeld), die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (die trotz zunehmender Außenbedrohungen an mitgliedstaatlichen Egoismen zu scheitern droht) sowie schließlich die Umsetzung des neuen Führungsmodells der Kommission (als organisationspolitische Maßnahme „nach innen“).

Das Investitionsprogramm

Das von *Jean-Claude Juncker* Ende November 2014 vorgestellte „315 Mrd. Euro-Investitionsprogramm“⁷ war erkennbar als Signal gedacht, nach dem der neue Präsident es ernst meine mit jenem „Großen“, auf das er sich und die Kommissionsarbeit konzentrieren wollte. Angesichts der Wachstumsschwäche in der Eurozone sollte ein öffentliches Programm die private Investitionsbereitschaft stimulieren und über drei Jahre hinweg die benannte Gesamtsumme generieren. Der Europäischen Investitionsbank (EIB) war in diesem Prozess die Schlüsselrolle zugeordnet. Sie, die „Hausbank“ der EU, sollte einen Garantiefonds in Höhe von 21 Mrd. Euro auflegen, mit dem besonders risikoreiche Bankkredite von bis zu 60 Mrd. Euro abzusichern wären. Diese wiederum würden/sollten über die Gesamtlaufzeit hinweg dann Investitionen in Höhe der angesprochenen 315 Mrd. Euro auslösen. Präziser wurde der Präsident freilich nicht, sodass die Öffentlichkeit mit ersten Sottisen reagierte („Voodoo-Ökonomie“). Und in der Tat ist es schwer nachzuvollziehen, was den Optimismus *Junckers* begründen könnte, zumal selbst die seitens der EIB vorzusehenden Mittel keineswegs gesichert scheinen. Hierzu befragt, musste der Kommissionspräsident

7 Das Investitionsprogramm kündigte *Juncker* bereits im Rahmen seines „Wahlkampfes“ um die Kommissions-Präsidentschaft an und suchte den Vorschlag dann schrittweise zu substantiieren.

einräumen, dass nur fünf der 21 Mrd. von der EIB selbst zur Verfügung gestellt würden, acht weitere dagegen dem EU-Haushalt zu entnehmen seien (etwa durch die Umwidmung bestehender bzw. nicht ausgeschöpfter Programme) und die fehlenden acht Mrd. nicht näher spezifizierten „EU-Garantien“ entstammten. So allgemein (und angreifbar) bereits diese Finanzierungsbasis, so eher hoffnungsdenn wissensgeprägt die an das Wirken des Programms geknüpften Erwartungen: die Rede ist von 1.3 Mio. zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Dass *Juncker* dieses Signal brauchte (und anlässlich des Gipfels am 18. und 19. Dezember 2014 auch mehrheitsfähig zu machen suchte),⁸ erklärt sich nicht zuletzt mit der heftigen Kritik, die ihm seine hinhaltende, für einige Beobachter nahezu willfährige Reaktion den „Defizitsündern“ Südeuropas gegenüber einbrachte. Diesen zum wiederholten Mal Aufschub für den Defizitabbau einzuräumen, galt Kritikern zudem als weitere Missachtung zentraler vertraglicher Regelungen und desavouierte diejenigen Mitgliedstaaten, die die Auflagen der Kommission erst nahmen und – trotz erheblicher politischer, institutioneller und personeller Kosten – termingerecht umsetzten. Die Kommission, erst recht in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“, wird darauf drängen müssen, dass Regelverletzungen auch konsequent geahndet werden. Addiert man dem das noch keineswegs gesicherte Investitionsprogramm, rückt die Kommission bereits bedenklich nahe an jene Vorgänger heran, die ihr Heil in zahlreichen „Prozessen“ suchten, von denen nur wenige ihr Ziel erreichten. Weitere Ankündigungspolitiken sollte man sich und der europäischen Öffentlichkeit ersparen.

Asyl- und Flüchtlingspolitik

Auch die europäische Flüchtlings- und Asylpolitik bedarf dringender, ja prioritärer Aufmerksamkeit der Kommission. Nicht erst seit der Tragödie vor Lampedusa und dem Exodus aus Syrien erweisen sich die Sicherung der Außengrenzen und die Flüchtlingsfrage als eminent europäische Aufgaben, denen die EU bislang nicht gewachsen ist. War es zunächst die Operation *mare nostrum*, mit der die italienische Regierung bis Ende Oktober 2014 Menschenleben zu retten versuchte, sind es jetzt die Frontex-Mission *Triton* und die Weiterentwicklung von *Eurosur*, die im Zentrum der Diskussion stehen. In ihr geht es um zukunftsfähige Konzepte, Bürgerkriegsflüchtlingen und Asylsuchenden Schutz zu gewähren, gleichzeitig aber auch dem Problem von Arbeit und soziale Sicherung

8 Der „Gipfel“ richtete sich allerdings schwergewichtig auf Fragen der künftigen Behandlung Russlands; das Investitionsprogramm fand lediglich „wohlwollende“ Aufmerksamkeit.

suchenden Flüchtlingen zu begegnen. In beiden Bereichen werden erhebliche kriminelle Energien deutlich, die Berichte über Schlepperbanden und führungslose Schiffe im Mittelmeer sind Legion. Dabei zeigt sich, wie gering die mitgliedstaatliche Bereitschaft ausgeprägt ist, sich gemeinsamen Aktivitäten zu öffnen, sei es über eine Abtretung polizeilicher Zuständigkeiten, erweiterte Rechte für die Grenzschutzagentur oder im Rahmen sonstiger Hilfsaktionen. Auch befremdet, dass von den Flüchtlingsströmen besonders betroffene Länder (Italien, Griechenland) Hilfesuchende umstandslos (und trotz der Dublin-Verordnungen, nach denen für Flüchtlinge zunächst jene Staaten zuständig sind, deren Boden sie zuerst betreten) in den Norden Europas weiterleiten. Hier wiederum kommt es aufgrund des rasanten Zuwachses an Flüchtlingen zu ausländerefeindlichen Haltungen, die nicht nur in der deutschen Pegida-Bewegung ihren Ausdruck finden. Da sich an der Situation in den Herkunftsländer der Flüchtlinge wenig verändert und die zuständigen Einrichtungen (in Deutschland etwa das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) mit einem weiteren Ansteigen der Betroffenenanzahl rechnen, ist die EU auch als humanitäre Einrichtung gefordert, die sich nicht länger einer Verantwortungsteilung entziehen kann.

In welche Richtung Lösungsvorschläge gehen, ist aufgrund strittiger Diskussionen noch unbestimmt. Der Verweis auf das für Mitte 2015 in Aussicht gestellte „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS)⁹ dürfte sicher nicht ausreichen, zumal damit eher auf eine Vereinheitlichung von Regelungsformen, etwa bei Asylverfahren und Schutzstandards, abgestellt wird. Dublin soll zudem weiter gelten, wird aber systematisch verletzt, von einer „europäischen Strategie“, die die Aufnahme und Verteilung der Flüchtlinge regelt, kann nicht die Rede sein. Und auch die sich logisch damit durchaus verbindende Frage nach einer gezielten Einwanderungspolitik bleibt unbeantwortet. Dies gilt selbst für die innerdeutsche Diskussion, innerhalb derer die Verantwortlichen eher auf Zeitgewinn denn auf Problemlösung zu setzen scheinen. Erst allmählich rücken durchaus plausible Verfahren in den Vordergrund, die nationalstaatlich wie europäisch greifen könnten. Gemeint sind jene Punkte- und/oder Quotensysteme, die aufgrund positiver ausländischer Erfahrungen, aber auch seit dem „Zuwanderungsgutachten“ der *Süssmuth*-Kommission aus dem Jahr 2000 (sic!) in Deutschland in der Diskussion sind und aktualisiert werden könnten. Sie zielen auf eine Verbindung von Hilfeleistung, Einwanderung

9 Mit dem GEAS soll, ergänzt durch den Europäischen Flüchtlingsfonds, ein gemeinsamer Sockel von Mindestvorschriften im europäischen Asyl- und Flüchtlingsrecht in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention entstehen.

und Orientierung am Arbeitsmarkt, etwa mit Blick auf bestimmte Fähigkeitsprofile. Gerade schnell alternde Gesellschaften wären bekanntlich gut beraten, sich am Zuwanderungsbedarf auszurichten und ihn einer Steuerung zuzuführen, die territorial, sektoral und bildungs- wie berufsspezifisch ausgerichtet sein könnte. Angesichts von allein in Deutschland 2015 erwarteten 200.000 Erstanträgen auf Asyl liegt ja kein Erkenntnis-, sondern ein unbestreitbares Handlungsdefizit vor, dessen Abbau sich wiederum für die EU als modellhaft erweisen könnte. Ansatzpunkte gibt es viele, auch von unerwarteter Seite: So verbindet etwa der Zentralverband des Deutschen Handwerks¹⁰ das Problem von Tausenden nicht besetzter Lehrstellen mit der Anregung, hierfür durchaus auch jüngere Flüchtlinge vorzusehen. Die Handwerksbetriebe würden so dringend benötigte Arbeitskräfte ausbilden, während die Flüchtlinge einen Beruf erlernten statt tatenlos in Flüchtlingsheimen oder gar Auslieferungseinrichtungen auf eine in jeder Hinsicht ungewisse Zukunft zu hoffen. Auch die Forderungen nach einem (zeitgemäßen) Einwanderungsgesetz gehören in diesen Kontext.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, das dritte Beispiel, wird für die ins Amt getretene Kommission an Bedeutung gewinnen (müssen). Dies ergibt sich jenseits der veränderten Sicherheitsbedürfnisse bereits aus ihrem Eigeninteresse, da die GSVP als Teil der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zwar besonderen Regeln folgt und eigene Institutionen ausweist, im Übrigen aber zwischenstaatlich verhandelt wird. Die entscheidenden Akteure bleiben die Nationalregierungen im Rat der Europäischen Union, alle wichtigen Beschlüsse sind einstimmig zu fassen, der Kommission (und dem EP) sind lediglich Mitspracherechte eingeräumt. Im Ergebnis verfügt die EU über keine eigenen Soldaten oder gar eine Europäische Armee, sie greift prinzipiell auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten zurück, die im Einzelfall autonom über die Bereitstellung entscheiden. In Deutschland erfordert das bekanntlich die konstitutive Zustimmung des deutschen Bundestages (Parlamentsvorbehalt), ein historisch verständliches, aber häufig sehr zeit- und ressourcenintensives Verfahren, das derzeit von der sog. *Rühe-Kommission* überprüft wird. Bislang sieht man im deutschen Beitrag zur GSVP einen eher zivil geprägten Ansatz, der zwischen der NATO als militärischem Bündnis und der EU als gleichsam zivilem Zusammenschluss unterscheidet. Dies

¹⁰ So in mehreren Stellungnahmen zur „Förderung ausbildungsinteressierter Jugendlicher und arbeitsloser junger Fachkräfte in Europa“ der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), Berlin 2014/15

spiegelt sich auch in der deutschen *Enable and Enhance Initiative* (EZI) wider, die Partner in Konfliktregionen in die Lage versetzen soll, Krisen selbständig zu bewältigen, oder in dem Vorschlag, die *EU Battle Groups* für Trainings- und Überwachungsmissionen einzusetzen. Hierauf bezogene Treffen des Europäischen Rates behandeln GSVP-Belange nur eher kursorisch, gemeinsame militärische Kapazitäten, haushalterische Konsequenzen und Fragen zur europäischen Verteidigungsindustrie werden meist am Rande behandelt.¹¹

Dies dürfte sich ändern, weil die steigende und materiell immer komplexer werdende sicherheitspolitische Bedrohung der EU-Mitgliedstaaten die Erkenntnis wachsen lässt, dass die Verfolgung eher allgemeiner sicherheitspolitischer Konzepte (*pooling and sharing*) keine angemessene Reaktion mehr darstellt. Hinzu kommt, dass gerade europäische Verteidigungsetats in den vergangenen Jahren beträchtlich geschliffen wurden, haushalterische Erwägungen an die Stelle strategischer Überlegungen traten. So mehren sich denn auch die Stimmen, die nach einem „Neuimpuls“ der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik rufen.¹² Danach reichen bi- und trinationale Aktivitäten erkennbar nicht mehr aus, eine Marginalisierung europäischer Staaten auf internationaler Ebene zu verhindern. In der Konsequenz müssten die EU-Mitgliedstaaten wenigstens bereit sein, die sicherheits- und verteidigungspolitischen Ziele mittel- und längerfristig abzustimmen; ggf. verbände sich damit die Bereitschaft, auch in diesem Bereich Schritt für Schritt Souveränität abzugeben.

Bei realistischer Einschätzung der Ausgangssituation wird man von allzu optimistischen Erwartungen allerdings Abstand nehmen müssen. Zwar kann man europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik durchaus auch so denken, dass man von einer Territorialisierung bzw. Regionalisierung von Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen ausgeht, mithin etwa Deutschland eine verstärkte Führungsrolle bei der weiteren Entwicklung Mittel- und Osteuropas, Frankreich eine solche für den Mittelmeerraum und Großbritannien eine besondere Verantwortung für die europäisch-transatlantischen Beziehungen zuspricht, doch stehen dem die Erwartungen fast aller EU-Mitgliedstaaten entgegen. Eher dürfte es vorstellbar sein, dass weitere Kooperationsformen bis hin zu einer militärischen, vor allem waffentechnischen Spezialisierung und Arbeitsteilung Platz greifen.

11 Vgl. hierzu im Detail *Hesse, J.J.*, Neuausrichtung der Bundeswehr: Ansatz, Umsetzung und Ergebnisse im nationalen und internationalen Vergleich, Berlin 2014/15 (mit Fallstudien zu komplementären Reformen der Streitkräfte in Großbritannien und Frankreich).

12 Zuletzt Bundeswirtschaftsminister *Gabriel* im Rahmen des Petersburger Gesprächs am 08.11.2014.

Diese Form einer erweiterten Kooperation scheint auch deshalb aussichtsreich, als sich damit eine gewisse Stufenfolge verbindet, die ein sukzessives Zusammenführen von Kapazitäten erlauben würde. Übergreifend müsste sich Europa allerdings einig werden, eine mittel- wie langfristig angelegte strategische Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln zu wollen, ein Bemühen, das deutlich unausgeprägt erscheint – trotz oder gerade wegen der diversen Rückschläge in den vergangenen Jahren. In Anerkennung aller Bemühungen wird man die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU daher heute als weitgehend gescheitert ansehen müssen, weil es ihr bislang nicht gelang, ihre materiellen Kapazitäten aufeinander zu beziehen und damit einen wichtigen Baustein der globalen Sicherheitsarchitektur zu generieren. Europa ist erkennbar nicht in der Lage, einen begrenzten Krieg zu führen, zumal auch die EU *Battle Groups* den selbst gestellten Ansprüchen bis heute nicht genügen, die Militärbudgets kontinuierlich zurückgeführt werden und die europäische Rüstungsindustrie unter der hausgemachten Konkurrenz leidet.

Angesichts dieser Ausgangssituation ergibt sich für die Kommission die Aufgabe, die realitätsnahen Bemühungen einzelner Mitgliedstaaten zu bündeln und aufeinander zu beziehen. Sieht man vom NATO-Rahmen ab,¹³ verfügt Europa über keine andere Einrichtung, diesen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer den Namen verdienenden europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu gehen – auch gegen Widerstände.

Administrative Leistungsfähigkeit der Kommission

Zuletzt sei jener Versuch der Kommissionsführung angesprochen, der sich auf den eigenen institutionellen Arbeitsalltag richtet, mithin Bemühungen dokumentiert, die administrative Leistungsfähigkeit der Kommission zu verbessern und sie ziel- und ergebnisorientierter auszurichten. Hierzu fanden die EU-Bediensteten zum Jahresanfang 2015 eine Dienstanweisung vor, die erkennbar den Führungswillen der Herren *Juncker* und *Timmermans* zum Ausdruck bringt – und ihn durch eine Reihe interessanter Vorgaben abzusichern sucht. In einer kuriosen Mischung aus „Entbürokratisierung“ und Kontrolle bemüht man sich vor allem jene Selbstführungstendenzen einzugrenzen, für die die Beamtenschaft der Kommission bekannt ist. Ihr sprach man in den vergangenen Jahren meist jene Überschussenergien zu, denen die „Völker Europas“ die häufig karikierten

13 Hier wird, nach den Besuchen von Generalsekretär *Stoltenberg*, erkennbar, dass die Bundesregierung ihren erweiterten Verpflichtungen nachzukommen sucht, auch durch eine Anhebung des Wehretats.

Segnungen (von der europagerechten Gurke bis zum Staubsauger) verdanken. Im Zentrum der künftigen Kommissionsarbeit sollen stattdessen nun Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und bessere Rechtssetzung stehen, all dies aus nationalstaatlichen Kontexten wohlbekannte Kriterien für das öffentliche Handeln, die auch der Kommission gewiss nicht unbekannt waren, bisher aber eher selten Berücksichtigung fanden. Im Bemühen, immer mehr Aufgaben zu „europäisieren“, kam es zu den angesprochenen Exzessen. Ob das freilich heißt, dass man jetzt tatsächlich bereit ist, unsinnig Vergemeinschaftetes wieder an jene Ebene zurückzugeben, die besser, bedarfsgerechter und bürgernäher mit der Aufgabe fertig wird, muss man nach den Erkenntnissen der europäischen Verwaltungsgeschichte bezweifeln. Was unverändert fehlt, ist eine durchgängige Aufgabenkritik, die konsequent überprüft, welche Aufgabe tatsächlich europäischer Wahrnehmung bedarf oder besser delegiert, dezentralisiert oder privatisiert werden sollte; auch einen Aufgabenverzicht kennt die Literatur, weiß im Gefolge *Max Webers* allerdings auch, dass es sich dabei meist um rühmenswürdige Ausnahmen handelt. Immerhin wächst inzwischen das Bewusstsein, dass man bei der Aufgabenwahrnehmung/Kompetenzordnung der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Tragfähigkeit (EU, Zentralstaat, Regionen/Länder, Gemeinden) sehr viel mehr Aufmerksamkeit schenken sollte, um Fehlallokationen zu vermeiden.¹⁴ Hinzu tritt die unabwiesbare Berücksichtigung demokratietheoretischer und demokratiepolitischer Erwägungen, haben die Erfahrungen aus den ersten Jahrzehnten der Europäisierung doch ausreichend deutlich gemacht, dass die „Völker Europas“ sie zunehmend einfordern.

Juncker und *Timmermans* sind sich dessen erkennbar bewusst und fragen nun nach dem jeweils nachzuweisenden „europäischen Mehrwert“ einer Maßnahme. Die Kommission habe sich dazu verpflichtet, klare Prioritäten für ihre Arbeit zu setzen (und diese zu begründen), was sich auf der Arbeitsebene niederschlagen müsse. Deshalb wird auch das Generalsekretariat des Präsidenten gestärkt, soll ihm künftig eine erweiterte Steuerungsfunktion zukommen. Dies beinhaltet u.a., dass neue Initiativen frühzeitig vorgelegt und politisch bewertet werden müssen. Konkret heißt das, dass die Beamten alle neuen Vorschläge spätestens zwölf Monate vor der geplanten Annahme durch das Kommissionskollegium in die Themenplanung der Kommission eintragen sollen.¹⁵ Dies schließt Angaben dazu

14 Vgl. hierzu *Hesse, J.J./Fehrmann, Th.*, Wege zu einem „besseren Europa“: Plädoyer für eine Aufgabenkritik der Europäischen Union, in: ZSE 4/2013, 506-534

15 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.01.2015, 17.

ein, welche konkreten Probleme man lösen will, welchen (europäischen) Mehrwert eine entsprechende Initiative hätte und über welche politischen Optionen zur Problemlösung die Kommission verfügt. Ob das Projekt dann weiter verfolgt wird, unterliegt der Bewertung von drei (beim hohem Verflechtungsgrad auch mehr) Kommissaren. Ihr wiederum müssen der fachlich zuständige Kommissar, der ihm übergeordnete Vizepräsident und Herr *Timmermans* zustimmen; eine kommissionsweite Abstimmungsrunde schließt sich an. Was in der Zusammenfassung wie ein Auszug aus einem (älteren) Lehrbuch der Verwaltungswissenschaften klingt, findet seine Begründung in den erkennbar zu großen Freiräumen, die frühere Kommissionen ihren Mitarbeitern beließen. Sollte das neue Verfahren nicht in seinen bürokratischen Routinen ersticken, könnte das durchaus „vormoderne“ und Klientelbeziehungen weit offene Verwaltungshandeln der Kommission eine zeitgemäße Erneuerung erfahren. Würde dies dann noch ergänzt um stringentere Abstimmungsprozesse mit den Mitgliedstaaten, wäre der Weg zu einem zeitgemäßen Vollzug und sich anschließenden Wirkungsanalysen eröffnet. Dies erschwerte auch das übliche *blame game*, in dem sich die Kommission und die Mitgliedstaaten wechselseitig für Versäumnisse und Fehlentscheidungen verantwortlich machen.

Analytische Folgerungen

Diese vier Beispiele verweisen nicht nur auf die enorme Spannweite der Kommissionsarbeiten, sondern auch – jenseits der einzelnen Aufgabenfelder – auf organisationspolitischen Handlungsbedarf und die notwendige Berücksichtigung von Querschnittsaspekten des europapolitischen Handelns. So stellen etwa der Vollzug der Bankenunion, die Konsolidierung des Stabilitätspakts, die Umsetzung des europäischen Semesters oder die Überprüfung der interinstitutionellen Beziehungen zwar wichtige Aufgaben je für sich dar, unterliegen aber auch einer Trias von Anforderungen, die man analytisch als *Konzentration*, *Koordination* und *Legitimation* zusammenfassen könnte. Dabei wird im Prozess der Programmentwicklung die jeweilige normative Ausrichtung konsequent um funktionale Erwägungen (des Vollzugs, des einzusetzenden Instrumentariums, der Ergebnisorientierung) ergänzt.

Nimmt man die drei benannten Kategorien, die wiederum strukturelle, prozesuale und materielle Handlungsoptionen beinhalten, öffnen sich die Argumentationsebenen beträchtlich, werden Erkenntnisse deutlich, die die Aufgabenwahrnehmung und das Handeln der Kommission fassbarer machen. So verweist die *Konzentrationsaufgabe* ja nicht nur auf ein kohärenteres und konziseres Handeln

der europäischen Einrichtungen, sondern, etwa bei der unabweisbaren Berücksichtigung von Vollzugsprozessen, auch auf eine Reihe zu erbringender horizontaler wie vertikaler Voraussetzungen. Weitere Ausdifferenzierungsprozesse (akteurspezifisch, sektoral, zeitlich) geraten so unter Begründungs- und Rechtfertigungszwang, der heilsam wirken könnte. Ihn proaktiv zu nutzen, förderte organisationspolitische Konsequenzen, aber auch eine Berücksichtigung/Beteiligung von Anbietern wie Nachfragern öffentlicher Leistungen. Technokratisches Handwerk fände so eine erweiterte Legitimation.

Dass dabei von einer durchgängigen Bedarfs- und Problemorientierung ausgegangen werden sollte, gerade auf europäischer Ebene, sollte selbstverständlich sein. Zu lange dominierte hier das „Interesse an sich selbst“, unterstützt durch jenes verhängnisvolle *sui generis*-Verständnis der eigenen Rolle und Funktion. Es fördert in der Kommission bis heute einen *esprit de corps*, der so unangebracht ist wie er unzeitgemäß wirkt. Die Europäische Union wächst aus den Nationalstaaten Europas heraus, all diejenigen, die diesen Prozess gestalten oder begleiten, wären deshalb gut beraten, sich dessen zu erinnern und von jeglichem Superioritätsdenken Abstand zu nehmen. Damit wiederum verbände sich dann eine Haltung, die bereits *ab ovo* die Kommission in einer Dienstleistungsfunktion sieht, die Kooperations- und vor allem *Koordinationsleistungen* beinhaltet. Diese kompetent zu erbringen, erneut horizontal wie vertikal, mit und zwischen diversen Interessenträgern, auch gegenüber Gegnern oder „Skeptikern“, ist angesichts der Gefährdungen der in jeder Hinsicht (mithin nicht nur aus historischen Gründen) schützenswerten Europäisierung durchaus angezeigt, vielleicht sogar das Gebot der Stunde. Dies bietet dann auch Raum für die angesprochene Aufgabenüberprüfung, innerhalb derer bewährte nationalstaatliche Traditionen nicht zu schleifen, sondern zu bestätigen sind – und auch zwischenstaatliche Formen der Leistungserbringung nicht deshalb als schädlich angesehen werden, weil sie sich einer Vergemeinschaftung widersetzen. In der Konsequenz wäre eine erweiterte Europäisierung von Aufgaben nur bei eindeutigen und unabweisbaren Größen- und Verbundeffekten (*economies of scale and scope*) vorzusehen.

Muss man schließlich noch immer betonen, dass die Europäische Union nur dann lebensfähig sein dürfte, wenn sie sich ernsthafter als bisher auf die „Völker Europas“ stützt? In der Konsequenz kann dies nur heißen, europäische Willensbildung und Entscheidung soweit als möglich und demokratiepolitisch angezeigt zu dezentralisieren. Und dies gilt gewiss auch für die Kommission, die einer Verwirklichung des Subsidiaritätsgedankens bislang gänzlich inaktiv oder gar ablehnend gegenüberstand. Stattdessen kam es zu Politiken, die die „Völker Europas“ gleichsam zu

erziehen suchten, die Größerräumigkeit des Lebens und Arbeitens als geradezu unausweichliches Strukturprinzip zu akzeptieren. Hierin wurzeln denn auch jene Vorbehalte, mit denen die europäische Politik heute zu kämpfen hat. Ist es schon vergessen, welche kläglichen Beteiligungsquoten die Wahlen zum Europäischen Parlament zutage förderten? Glaubt man wirklich, über monetäre Anreize und sonstige Vergünstigungen (Mobilitätsprogramme, Forschungsgelder, *Jean Monnet* „Chairs“) die Jugend Europas dauerhaft an sich binden zu können, erst recht angesichts der katastrophalen Arbeitsmarktsituation für diese Altersgruppen? Die *Legitimation* des Europäisierungsprozesses war und ist brüchig. Sie dürfte nur dann eine stabilere Basis bilden, wenn die europäischen Einrichtungen sich öffnen, Transparenz und Beteiligung sicherstellen und jene „Heilslehren“ hinter sich lassen, die nicht selten an die Stelle überzeugender politischer Konzepte getreten sind.

IV. Exkurs: die EZB-Entscheidung

Im Übrigen beherrschte die Entscheidung der Europäischen Zentralbank (EZB), in großem Umfang Staatsanleihen anzukaufen, die Diskussionen der vergangenen Wochen und Monate, wobei die Polarisierung nicht nur unter den entscheidenden Akteuren, sondern auch in der Öffentlichkeit nahezu täglich wuchs. Das erklärt sich auch im Nachhinein nicht nur mit der Größe des Unterfangens (mit einem Volumen von „zunächst“ 1,14 Billionen Euro), sondern auch mit der Bedeutung, die man dieser Politik des *quantitative easing* (QE) für den Fortgang des Europäisierungsprozesses (und damit auch die Arbeit der Kommission) zumisst. Während die einen in dem Schritt einen gefährlichen Übergang in eine der EZB untersagte monetäre Staatsfinanzierung sahen, preisten deren Vertreter, allen voran natürlich der Präsident, *Mario Draghi*, den Schritt in einer kuriosen Mischung von Selbst- wie Fremdbindung als unausweichlich; es ginge vor allem darum, einer Deflation im Euroraum entgegenzuwirken und die ubiquitär beschworenen Wachstumskräfte zu stärken.

An diesem Vorgang interessieren zunächst die sich auf das Programm selbst richtenden Fragen (Bedarf, empirische und analytische Evidenz, erwartbare Folgen), darüber hinaus aber auch die Rolle und Funktion der entscheidenden Akteure, die verfolgten Politiken und die Konsequenzen für die künftige europäische Entwicklung.

Schon der *materielle Bedarf* an einem QE erwies sich als höchst umstritten. So wurde die Gefahr einer deflationären Entwicklung massiv in Zweifel gezogen (unterstellte man der EZB gar eine Manipulation der immer wieder vorgetragenen

Daten),¹⁶ wäre es unerklärlich, weshalb es angesichts des ohnehin ungewöhnlich tiefen Zinsniveaus einer weiteren Flutung der Finanzmärkte mit frischem Kapital bedürfe und würde sich die EZB im Übrigen selbst konterkarieren – verbleibe mithin der Eindruck, dass hier institutionelle Eigeninteressen und großräumige Umverteilungen das Handeln der EZB prägten. Auch die im Vergleich immer wieder herangezogenen Beispiele Japans, der USA und Großbritanniens griffen zu kurz. Während Japan ein geradezu abschreckendes Beispiel darstelle, wie wirkungslos derart expansive Geldpolitiken sein können, gälten für Großbritannien und die USA nicht vergleichbare Ausgangsbedingungen. Man gewann mithin eher den Eindruck, dass *Draghi* ohne Not die Federal Reserve Bank und die Bank of England nachahme, sich dabei aber des gleichsam letzten Instruments der Geldpolitik begeben, das man für wirkliche Krisensituationen reservieren sollte.

Insofern kann auch nicht verwundern, dass *Kritiker* im Aufkaufprogramm eher ein forciertes Wollen als ein professionelles Können sehen, davon sprechen, dass das Hoffen erkennbar das Wissen ersetzt. Und in der Tat erstaunt, wie unsicher sich selbst *Draghi* mit Blick auf die Wirkungen des Programms zeigt. Ergänzt man das um die rechtlichen Bedenken, die die Stellungnahme des Generalanwalts beim EuGH, *Cruz Villalónides*,¹⁷ in dieser Frage nicht nur nicht ausräumen, sondern eher noch bestärkt haben dürfte, und addiert man dem noch die häufig übersehenen verteilungs- und sozialpolitischen Wirkungen des Programms (Vermögensverluste durch das anhaltende Niedrigzinsniveau, Gefährdungen von Alterssicherungssystemen, deutliche Bevorteilung der südeuropäischen Krisenstaaten zulasten der stabilen Nord- und Zentraleuropäer), wird verständlich, dass Teile der europäischen Presse *Draghi* als potentiellen Totengräber der Währungsunion sehen, der den Euro zur Weichwährung „verkommen“ lasse. Das damit auch die nicht mehr zu bezweifelnde monetäre Staatsfinanzierung verwirklich sei, ist anzufügen. Zwar scheinen europäische Regelungssysteme inzwischen generell zur Disposition zu stehen, doch sollte man sich der Folgen für die europäische Gesamtentwicklung bewusst sein. Scurril zudem, wie sehr von zahlreichen Seiten die Unabhängigkeit der Zentralbank betont wird, sie selbst aber diese Unabhängigkeit durch zahlreiche Besuche *Draghis* bei ihm wichtig erscheinenden Politikern in Zweifel ziehen lässt.

16 So seien die einen Deflationsprozess signalisierenden Werte allein dem sinkenden, im Übrigen höchst willkommenen Verfall des Ölpreises geschuldet; rechnete man ihn heraus, ergäbe sich ein Inflationswert in Höhe von 0,7, der zwar immer noch unter der EZB-Zielmarke von 2.0 läge, angesichts der verbesserten konjunkturellen Ausgangssituation aber eine weitere Steigerung verspräche.

17 EuGH, C-62-214.

*Im Ergebnis überwiegen die Gefahren dieser EZB-Politik den möglichen Nutzen bei weitem, wird das Stabilitätsrisiko bis zum Zerreißen gedehnt. Zudem ist die Zahl der Verlierer bereits heute groß: Draghi selbst, weil er sein Pulver verschossen hat und man ihm weitere gleichsam experimentelle Politiken nicht mehr billigen wird; der EZB-Rat, dessen Mitglieder sich sehenden Auges auf ein Abenteuer einließen, dessen Ausgang höchst ungewiss ist, was Fragen nach ihrem Selbstverständnis und Verantwortungsbewusstsein aufwirft; die WWU, weil sich die Mitgliedstaaten nach den jetzt gemachten Erfahrungen einer weiteren „Entmachtung“, etwa durch eine materiell durchaus sinnvolle Abstimmung ihrer Wirtschaftspolitiken widersetzen werden; die Mitgliedstaaten selbst, weil sie sich (indirekt) weitere Teile ihrer Souveränität ohne jene Absicherung und demokratische Legitimation beraubt sehen; die Gläubiger von Staatsschulden, weil das „Paket“ die Schuldner, also durchaus auch jene, die bereits die Staatsschuldenkrise der vergangenen Jahre auslösten, einseitig privilegiert; und nicht zuletzt die „Völker Europas“, denen beträchtliche Vermögensverluste bevorstehen könnten, vor allem aber eine weitere Spaltung ihrer Gesellschaften zwischen den (sehr) Vermögenden und jenen, die ihr Geld nicht auf den Kapitalmärkten, sondern in der Realwirtschaft verdienen. Ob man sich im Rahmen der EZB jemals einer solchen Kosten-Nutzen-Rechnung stellte, darf bezweifelt werden; man sollte ihr *ex post festum* allerdings die Rechnung präsentieren, da sich das Zentralbankensystem in dieser Form und mit diesem Selbstverständnis überlebt haben könnte.*

Im Übrigen bleibt abzuwarten, wie der EuGH sich zu dem Votum des Generalanwalts stellt. Liegt schließlich das für die zweite Jahreshälfte 2015 zu erwartende Urteil vor, richtet sich die Aufmerksamkeit einmal mehr auf den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts, der sich schon jetzt fragen lassen muss, ob der beschrittene „Umweg“ über den EuGH nicht letztlich zu einem Eigentümer zu werden droht. Freilich bleibt noch die immer die Möglichkeit zum „Sprung“, nach Lage der Dinge aber wohl letztmalig.

Und auch das gewählte *Verfahren zur Realisierung des Ankaufprogramms* wird man als ungewöhnlich kennzeichnen müssen. So sah sich *Mario Draghi* bereits frühzeitig als Champion einer Debatte, die jenseits aller *public diplomacy* in ihrer Schlussphase in durchaus basarähnliche Aushandlungsprozesse mündete; von der höchst angezeigten Zurückhaltung eines Zentralbankpräsidenten war kaum mehr etwas zu erkennen. Im Ergebnis dürfte die Glaubwürdigkeit der EZB und ihrer Vertreter beschädigt worden sein. So verträgt es sich kaum mit der viel beschworenen Unabhängigkeit, wenn man sich sehr bewusst in die politische Arena begibt, das Gutachten eines (ökonomisch) erkennbar überforderten Gene-

ralanwalts als gleichsam Absolution des eigenen Kurses kennzeichnet und zudem gebetsmühlenartig Argumente vorträgt, die empirisch kaum haltbar sind und analytisch seitens der (weniger gläubigen) Fachöffentlichkeit bereits seit längerem zurückgewiesen wurden. Es verbleibt der Eindruck, dass letztlich institutionelle Eigeninteressen den Ausschlag für das Ankaufprogramm gaben.

Während die deutsche Politik zwar zu erkennen gab, dass man dem Ankauf von Staatsanleihen, erst recht in diesem Ausmaß, skeptisch gegenüber stehe, ansonsten aber auf die Unabhängigkeit der Zentralbank verwies, war von dieser Zurückhaltung in anderen EU-Mitgliedstaaten wenig zu spüren. Vor allem Italien und Frankreich begrüßten die Entscheidung geradezu euphorisch, in der sicheren Erwartung, dass damit nachfrageseitig ein „gewaltiger Schub“ (*Renzi*) zu erwarten sei, der „besonders wachstumsfördernd“ (*Hollande*) wirken werde. Ganz anders die Wahrnehmung im Norden und im Zentrum Europas, bis hin zu einer sehr ungewöhnliche Stellungnahme des niederländischen Parlaments, das eine Entschließung annahm, die davor warnte, dass der Ankauf von Staatsanleihen dazu führen könne, die finanziellen Risiken zwischen den Eurostaaten neu zu verteilen. Es sei zu vermeiden, dass der niederländische Steuerzahler für Risiken aufkommen müsse, „die zum Beispiel der italienische Staat eingeht“.¹⁸ Und während sich auf den europäischen Finanzmärkten eine gewisse Vorfreude auf das zu erwartende frische Kapital bemerkbar machte, überraschten die deutschen Bankenverbände in seltener Eintracht mit einer Ablehnung der EZB-Pläne „zum jetzigen Zeitpunkt“; hierin dokumentiere sich eher Aktionismus denn solide Geldpolitik. Anleihekäufe sollten eher wirtschaftlichen Notlagen vorbehalten bleiben, erst recht in einer Währungsunion ohne gemeinsame Finanzpolitik.

Von der *Kommission* war in diesem Kontext sehr wenig zu hören, was positiv als Anerkennung der Unabhängigkeit der EZB gedeutet werden kann, gleichzeitig aber auch auf zumindest implizite Zustimmung verweisen dürfte. Das gilt nicht zuletzt für den Präsidenten, der sich freilich eine indirekte Blöße dadurch gab, dass er der aus der EZB, dem IMF und der EU-Kommission zusammengesetzten Gläubiger-Troika „keine glänzende Zukunft“ prophezeite.¹⁹ Er bezog sich dabei auf eine Anmerkung des Generalanwalts, der das Staatsanleihenprogramm (OMT) zwar für rechtmäßig erklärte, allerdings unter der Voraussetzung, dass sich die Zentralbank aus den Hilfsprogrammen für einzelne Länder herauszuhalten habe. Es bedurfte einer deutlichen Stellungnahme des Bundesfinanzministers,

18 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.01.2015.

19 „Juncker sieht Ende der EZB-Zeit in der Troika nahen“, Reuters, Paris 16.01.2015

Juncker darauf hinzuweisen, dass dies einer beträchtlichen Regelungsanpassung bedürfe, bis hin zu der (bekanntlich höchst voraussetzungsvollen, mithin unwahrscheinlichen) Änderung der europäischen Verträge. Vermutlich bezweckte *Juncker* mit der unbedachten Äußerung eine weitere Stützung der amtierenden griechischen Regierung im Wahlkampf, ließ gleichzeitig aber auch eine Regelungsmisachtung erkennen, die sich europapolitisch zwar allmählich einzubürgern beginnt, mit Blick auf die ohnehin schwierige Haushaltsaufsicht aber keiner weiteren Verunsicherung bedarf. Im Übrigen steht zu erwarten, dass die Union dem Wahlsieger *Tsipras* die Troika opfern wird, in der Hoffnung, damit einen Schuldenschnitt vermeiden und die erratischsten der bemerkenswerten Forderungen des neuen griechischen Ministerpräsidenten domestizieren zu können.²⁰

Im Fazit findet sich mit Blick auf die EZB-Entscheidung eine kuriose Mischung aus Machtrausch, Selbstdarstellung und materiellem *trial and error*. Weder überzeugen die Gründe für dieses massive Vorgehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch die vagen Erfolgsaussichten, zumal der Mitteleinsatz vollständig ungeplant und unkonditioniert erscheint. Ein Experiment mit sehr unsicherem Ausgang also, das zudem das Verdikt der monetären Staatsfinanzierung bestätigen dürfte. Auch kommt es absehbar zu Verzerrungen, ja Überformungen der europapolitischen Willensbildung und Entscheidung, in denen die gewählten Volksvertreter Schwierigkeiten haben werden, dem Wähler ihren weiteren Bedeutungsverlust zu erklären. Schließlich: Das zu erwartende Feuerwerk auf den Aktienmärkten dürfte zwar kurzfristig beeindrucken und auch die sich ohnehin verbessernde Wirtschaftsentwicklung wird Herr *Draghi* nutzen, um auf „Erfolge“ seines Programms zu verweisen. Erst später wird man dann erleben, dass und wie sehr man sich ohne Not eines der wichtigsten Instrumente der Geldpolitik begeben hat, Großbanken, südeuropäische Schuldnerstaaten und Vermögende privilegierte sowie Europa einer weiteren Spaltung seiner Gesellschaft(en) aussetzte.

V. Handlungsoptionen

Die ersten Wochen der Kommission *Juncker* waren im Ergebnis wenig überzeugend, die Ankündigungen einer „Zeitenwende“ nicht viel mehr als politische Rhetorik. So sieht sich die Union einmal mehr zwischen Wollen und Können gefangen, überwiegen zudem breite Absichtserklärungen die materielle Politik.

²⁰ Erratisch deshalb, weil die griechische Regierung trotz ihres absehbaren Wahlerfolgs bislang – jenseits zahlreicher Provokationen – keine erkennbare wirtschafts- und währungspolitische Linie verfolgt, die der Situation des Landes oder gar der Europäischen Union angemessen sein dürfte.

Auch desillusioniert der Glaubwürdigkeitsverlust, der sich mit der „Entzauberung“ des Präsidenten verbindet. Was also ist zu tun, in einer Situation, die die Union in ihrer ökonomischen Entwicklungsdynamik fast spaltet, die EZB zu einer materiell fragwürdigen und rechtlich umstrittenen Geldpolitik veranlasst und die Kommission vor multiple interne wie externe Herausforderungen stellt?

Business as usual – more of the same, die erste der denkbaren Optionen, verbietet sich angesichts der aktuellen Gefährdungen des Europäisierungsprozesses von selbst. Zwar verbände sich damit eine gewisse Beruhigung allzu aufgeregter Diskussionen, doch zwingt die Gleichzeitigkeit von ökonomischer Stagnation, wachsenden sozialen Ungleichgewichten und deutlichem Misstrauen der „Völker Europas“ zu einem innovativeren, schnelleren und bedarfsgerechteren Handeln. Ob die Kommission sich dem gewachsen zeigt, ist durchaus fraglich, wenn man grundsätzlichere Erwägungen in die Analyse einbezieht: Sind die Strukturbedingungen, unter denen die Kommission arbeitet, den erweiterten Agenden angemessen? Ergibt sich mit der Aufgabe, gleichzeitig als „Hüterin der Verträge“ zu agieren und über das ihr zugesprochene Initiativrecht die europäische Politik zu gestalten, nicht ein geradezu zwangsläufiges *overload*, das erwartbar in (materielle) Enttäuschung und (politischen) Widerstand mündet? Und kann man ernsthaft erwarten, dass die Bürger Europas Einrichtungen vertrauen, deren Wirken ein immer diffuser werdendes Europabild zugrunde liegt, das zunehmend institutionellen Eigeninteressen Platz macht? Die Gefahr dürfte vor allem darin bestehen, dass die EU – und hier vor allem die Kommission – sich in ihrer gegenwärtigen institutionellen Konfiguration systematisch überfordert und damit jenen Kreislauf bestärkt, an dessen Ende lediglich suboptimale Ergebnisse stehen (*vicious circle*). Damit könnte sich das verstetigen, was das heutige Europa kennzeichnet: auseinander driftende politische Kontexte, erschreckend divergente Nationalökonomien und immer deutlicher werdende soziale Verwerfungen. Dass dies wiederum Populisten und Extremisten des linken wie des rechten Lagers eine unverhoffte Rückkehr in die politische Arena beschert, macht derzeit jedes nationale wie europäische Wahlergebnis deutlich.

Sucht man dem zu begegnen, wendet sich die Diskussion entweder ins Allgemeine oder sie gerät unter Technokratieverdacht. Beides wäre der Situation aber unangemessen: So bleibt zunächst richtig, dass die europäische Politik angesichts der sehr heterogenen Interessen ihrer Mitgliedstaaten kaum jene Steuerungskraft aufbringt, die notwendig wäre, um ein europäisches Gesamtinteresse zu definieren und es politisch-administrativ umzusetzen. Wer das erwartet, geht von einer Steuerungsillusion aus, die gut gemeint sein mag, aber einer materiellen Basis

entbehrt. Die Politik wird sich auch weiterhin ihre Legitimation in den Nationalstaaten holen (müssen), folgt mithin den nationalen Präferenzen, zumal die Mehrheitsbeschaffung ein zunehmend erschwertes „Geschäft“ geworden ist. Das heißt dann aber auch, dass die europäische Politik trotz aller Bemühungen um eine erweiterte Legitimation weniger der Stabilisierung der eigenen Ebene gewidmet sein sollte als vielmehr der Koordination nationalstaatlicher Politiken. Dies anzuerkennen und den Arbeitsalltag konsequent darauf einzustellen, hätte wiederum zwei Konsequenzen: den Abschied von allzu ambitionierten Europavorstellungen und die Hinwendung zu einer erweiterten Professionalisierung des eigenen institutionellen Kontextes.

Operativer Kompetenzgewinn also (institutionell-organisatorisch, verfahrensbezogen und materiell-inhaltlich), so könnte man die zweite der Handlungsoptionen kennzeichnen. Hier geht es zunächst um die Umsetzung der angesprochenen Koordinationsaufgabe, wohlgemerkt nicht im Sinne technokratischer *blueprints*, also jener eindimensionalen Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen, die sich in zahllosen Publikationen der sich um Brüssel gruppierenden Beratungsfirmen finden, sondern um die deutlich zu verbessernde horizontale wie vertikale Koordination der entscheidenden Akteure. Horizontal könnte dies durch das angesprochene Organisationsmodell der Kommission *Juncker* befördert werden, bedürfte freilich komplementärer Maßnahmen der anderen europäischen Organe und Einrichtungen, während sich vertikal unverändert beträchtliche Defizite finden. Auch hier wird man früheren Kommissionen zwar nicht vorwerfen können, gänzlich untätig gewesen zu sein,²¹ doch handelte es sich dabei um eher punktuelle und meist sektoral oder auch territorial ausgerichtete Koordinationsbemühungen. Jetzt scheint es an der Zeit, die Interaktion zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene neu zu denken – bis hin zu verbindlicheren Abstimmungsprozessen, die den Charakter wechselseitiger Zielvereinbarungen (zeitlich, finanziell und personell) annehmen könnten. Allerdings setzte das eine Bewusstseins- und Verhaltensveränderung der Kommission voraus: sie müsste sich aus der Rolle des steuernden „Taktgebers“ lösen und ihre „dienende“ Funktion betonen, was das Vordenken spezifischer Maßnahmen und einzelner Politiken durchaus nicht ausschließt. Die inzwischen mehr gescholtene denn gepriesene Troika hat im Übrigen bewiesen, was man seitens internationaler

21 Hierzu zählen die Bemühungen um eine offene Koordinierung und andere Formen der Information und Abstimmung; vgl. *Hesse, J.J./Grotz, F.*, „Flexibilisierung“ der europäischen Politik als Ausweg aus der Krise? in: Häberle, P. (Hrsg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge*, Tübingen 2006.

Organisationen durchaus auch kann: die Erfahrungen von Nationalstaaten so aufzubereiten, dass ein weniger entwickelter öffentlicher Sektor davon profitiert.²² Dass die Einrichtung dafür weder legitimiert noch gesondert ausgebildet war, trug ihr schließlich Kritik ein, die der neu gewählte griechische Ministerpräsident für sich zu nutzen wusste.

Zur operativen Kompetenz zählt schließlich auch die bereits angesprochene Aufgabekritik, samt der ihr vorangehenden und nachfolgenden Schritte. Sie erweist sich inzwischen als dringlich, weil sie nicht nur dokumentieren müsste, dass die *Juncker*-Kommission es ernst meint mit ihrer Ausrichtung am „Großen“ und der Zurückhaltung dem „Kleinen“ gegenüber, sondern weil über eine den Namen verdienende Aufgabenanalyse auch „die britische Frage“ eine konstruktive Beantwortung finden könnte. In solchen Arbeiten dokumentierte sich zudem jene oben angesprochene Bewusstseins- und Verhaltensänderung, die die Glaubwürdigkeit der Kommission und die Akzeptanz ihrer Arbeiten erhöhen würde.

In der Summe zielen die Anregungen nicht auf ein „mehr“ an Europa, sondern auf ein „besseres“ Europa, das im Rahmen der Kommissionsarbeiten zum Ausdruck kommen sollte. Es wäre hilfreich, wenn die Kommission dem nachfolgte, um ihre eigene Position zu stabilisieren und der EU ein handlungs- und zukunftsfähiges Gesicht zu geben. Dabei wäre sie gut beraten, jenseits der von ihr zu erwartenden Professionalität Ihre dienende Rolle hervorzuheben – den Regierungen der Mitgliedstaaten, aber auch und gerade den „Völkern Europas“ gegenüber. Hier ist das Misstrauen inzwischen groß, sind Loyalität und Legitimation nicht mehr ohne weiteres vorauszusetzen. In den Augen vieler hat der Integrationsgedanke an Attraktivität verloren, sind Desintegrationsvorstellungen keineswegs mehr tabuisiert. Je länger sich der Europäisierungsprozess lediglich als wirtschafts- und währungspolitische Veranstaltung versteht, sicherheitspolitische, sozialintegrative und kulturelle Belange aber zurückstehen, umso stärker werden Identität und Solidarität, Zielgrößen wie Messlatten der Europäisierung, beschädigt. Entartete Geldpolitiken, die Privilegierung einzelner Gruppen und Staaten, eine aufgrund anhaltender Arbeitslosigkeit verlorene Generation und

22 Im Fall Griechenlands nahm das ungewöhnliche Formen an. So übernahm die ursprünglich nur zur Überwachung des griechischen Haushalts gedachte Einrichtung im Verlauf ihrer Arbeiten zahlreiche genuin politische Aufgaben wie die Erarbeitung von Gesetzentwürfen, die Sanierung sozialer Sicherungssysteme oder auch Verwaltungsreformen auf unterschiedlichen Ebenen wahr; vgl. den interessanten Bericht von *Mors, M./Appel, S.*: Die Politik der Troika am Beispiel Griechenlands, in: ZSE, 2–3 (2014), 335–363.

wachsende Verteilungskonflikte haben im Wortsinne desillusioniert, ein Prozess, der weder durch neue „Narrative“ und schon gar nicht durch konfliktscheues Anpassungsverhalten, sondern nur durch Professionalisierung, Kompetenz und Transparenz aufzuhalten sein dürfte.