



Wirtschaftspolitische Prioritäten der EU für 2010-2015

Bruegel-Memorandum für die neue Kommission 2009

An: den Präsidenten der Europäischen
Kommission

Von: Jean Pisani-Ferry und André Sapir

Betreff: Prioritäten für Ihre Amtszeit

Datum: 1. September 2009

Im letzten Vierteljahrhundert hat sich jede Europäische Kommission durch eine wesentliche Leistung ausgezeichnet, die oft im Zusammenhang mit einer bedeutenden Weiterentwicklung der EU-Verträge stand. Die erste Delors-Kommission steht für den Binnenmarkt, die zweite für die Verträge von Maastricht, die Santer-Kommission für die Einführung des Euro und die Prodi-Kommission für die umfassende Osterweiterung. Die Barroso-Kommission von 2004-2009 wird hoffentlich dafür in die Geschichte eingehen, die Initiative gegen den Klimawandel ergriffen und die Unterzeichnung des Lissabon-Vertrags erreicht zu haben.

Jede dieser Errungenschaften brachte Europa einen Schritt voran. Sollte sich die nächste Kommission ein vergleichbares Ziel setzen und es den Bürgern als Vorhaben unterbreiten? Oder sollte sie akzeptieren, dass sie sich vor allem dafür einsetzen wird, vergangene Errungenschaften zu bewahren und Rückschritte zu vermeiden? Dies ist die wesentliche Frage, die Sie sich bei der Vorbereitung der nächsten fünf Jahre stellen sollten.

Herausforderungen

WENN MAN ÜBER DIE AGENDA DER NÄCHSTEN FÜNF JAHRE NACHDENKT, sollte man für einen Moment Abstand von der Tagespolitik nehmen und sich überlegen, was die europäischen Prioritäten vor der Krise waren. Die zentralen Herausforderungen hatten langfristigen Charakter. Sie betrafen mehrere grundlegende Entwicklungen, die am Ende des letzten Jahrhunderts begannen und voraussichtlich eine tief greifende Wirkung auf das 21. Jahrhundert haben werden. Dazu gehören die Globalisierung und der (erneute) Aufstieg Chinas und Indiens als wirtschaftliche und politische Führungsmächte, die Erosion des traditionellen europäischen Wettbewerbsvorteils im Bereich des Humankapitals und die Erfordernis, eine wissensbasierte Wirtschaft zu entwickeln. Ebenso gehören dazu die Alterung der Bevölkerung mit all ihren Auswirkungen auf die Gesellschaft und die öffentlichen Finanzen, die Rückkehr der Massenmigration, Energiesicherheit und die Notwendigkeit, einschneidende Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen. Auf regionaler Ebene lagen die Herausforderungen für ein weitgehend wiedervereinigtes Europa darin, die Erweiterung der EU umzusetzen und die Beziehungen zu den Nachbarn neu zu definieren. Auf globaler Ebene galt es, die beanspruchte Rolle als sanfte aber wirkungsvolle Macht auszufüllen.

Diese Herausforderungen waren beeindruckend, doch sie waren so gelagert, dass sie eine gemeinsame europäische Antwort verlangten – was von der öffentlichen Meinung auch so wahrgenommen wurde. Zum Beispiel brauchte man kein Föderalist zu sein, um einzusehen, dass Klimawandel und Massenmigration auf europäischer Ebene angegangen werden müssen oder dass nur die EU über ausreichend Gewicht in internationalen Verhandlungen mit den neuen Großmächten verfügen würde. Der langsame Regierungsapparat der EU bot zudem eine angemessene Basis, um trotz der unvermeidlichen Kurzzeit-Orientierung gewählter Regierungen langfristige Lösungsansätze zu verfolgen.

Während der vergangenen zehn Jahre hat die EU begonnen, grundlegende Antworten auf diese

Herausforderungen zu finden. Die Erweiterung war eine bemerkenswerte Leistung. In einigen Belangen (Wissensgesellschaft, Migration oder Klimawandel) kann noch kein abschließendes Urteil gefällt werden, da den Worten noch Taten folgen müssen. Aber zumindest ist der Weg klar bestimmt. In anderen Belangen (Alterung, Energiesicherheit, Nachbarschaftspolitik, Außenvertretung) hat sich zwar bislang fast nichts bewegt, doch zumindest sind die Fragen aufgeworfen worden.

Kurz gesagt, vor der Krise hatte Europa eine klare Agenda, ein gewisser Fortschritt in der Umsetzung war erzielt worden und vieles blieb zu tun. Es existierte somit eine eindeutige Strategie für den Kommissionspräsidenten: sich auf eine Herausforderung nach der anderen zu konzentrieren, die Argumentationshöhe zu gewinnen, die Risiken zu verdeutlichen, politische Antworten zu skizzieren und eine Koalition für eine gemeinsame europäische Lösung zusammenzubringen. In einer Zeit, in welcher wenig Interesse an größeren institutionellen Initiativen bestand, war dies ein praktischer, ergebnisorientierter Ansatz – ganz in der Tradition der berühmten Methode der kleinen Schritte.

Die Krise hat sechs wesentliche Änderungen in dieser politischen Landschaft gebracht:

- **Erstens** verschärft sie die langfristigen Herausforderungen, denen die EU gegenübersteht. Auf globaler Ebene wird sich die Konvergenz zwischen aufstrebenden und bereits entwickelten Ländern zweifelsohne beschleunigen, da die negativen Auswirkungen der Restrukturierung des Finanzsektors auf das Wirtschaftswachstum letztere härter treffen wird (wohingegen die aufstrebenden Länder noch eine Zeit lang auf die bewährte Wachstumsmethode der Nachahmung zurückgreifen können). Dies wird das globale Machtgleichgewicht, das bereits neu definiert worden ist, weiter verändern. Ebenso wird dies die Dringlichkeit struktureller Anpassungen in Europa – und insbesondere in den alten Mitgliedsstaaten – erhöhen. Zugleich wird die Staatsverschuldung in

diesen Ländern deutlich ansteigen, just in dem Moment, in dem die Auswirkungen einer alternden Bevölkerung in den öffentlichen Finanzen spürbar werden, da die Baby-Boomer-Generation in Rente geht. Dies wird die mit der Globalisierung verbundenen Zwänge verstärken und ernstzunehmende Konsequenzen für die europäischen Sozialmodelle mit sich bringen – zu einem Zeitpunkt, da diese bereits von der Rückkehr der Massenarbeitslosigkeit belastet sind.

- **Zweitens** stellt die Krise einen der kürzlichen Erfolge der EU infrage. Das Wachstumsmodell einiger neuer Mitgliedsstaaten, das von massiven Kapitalzuflüssen abhing, sieht plötzlich problematisch aus. Ein solides Aufholpotenzial bleibt bestehen, aber der Weg dorthin ist wesentlich unsicherer geworden. Diejenigen unter den neuen Mitgliedsstaaten, die gegenwärtigen Konsum durch Auslandsschulden finanziert haben, müssen ihre Wirtschaftsstrategie fundamental überdenken. Die erstmalige Intervention des Internationalen Währungsfonds in der EU in den letzten drei Jahrzehnten zeigt den Ernst der Lage – und die begrenzten Möglichkeiten der EU, ihre Probleme selbst zu lösen. In einigen (der) neuen Mitgliedsstaaten könnte der dramatische Wandel der Wachstumsaussichten sogar den bestehenden Konsens, dass die europäische Integration wünschenswert ist, erschüttern.
- **Drittens** schaffen die umfangreichen Staatseingriffe zu Gunsten von hart getroffenen Wirtschaftszweigen Spannungen zwischen der Logik der europäischen Wirtschaftsintegration und der Logik der nationalen politischen Verantwortlichkeit. Regierungen, die versuchen, den Bankrott von Banken und Unternehmen zu verhindern, sind gegenüber ihren Bürgern für die Verwendung öffentlicher Gelder verantwortlich. Sie bestehen daher darauf, dass die Gelder im Inland verwendet werden. Dies steht aber im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien der EU-Integration. Die Integrität des Binnenmarktes wird von den sektoralen Stützungsmaßnahmen
- im Rahmen des Krisen-managements bedroht. Das eklatanteste Problem liegt im Bankensektor, der stark von nationalen Subventionen abhängig geworden ist, die ihrerseits oft von handelsverzerrenden Maßnahmen begleitet werden. Doch das Problem reicht über den Finanzsektor hinaus. Am akutesten ist es im Automobilbereich, wo nationalstaatliche Eingriffe inländische Arbeitsplätze bewahren sollen, oftmals auf Kosten von Arbeitsplätzen an anderen europäischen Standorten. Diese Praxis könnte sich auf weitere Sektoren ausweiten.
- **Viertens** legt die Krise Schwachstellen im gegenwärtigen Regierungssystem der EU offen. Die politische Integration im Finanzsektor hat nicht mit der Marktintegration Schritt gehalten, und es ist offensichtlich geworden, dass die Koexistenz europaweit agierender Banken und rein nationaler Bankenaufsicht unhaltbar geworden ist. Der von der englischen Regierung in Auftrag gegebene Turner-Bericht sagt hierzu: „Verlässlichere Lösungen verlangen entweder eine Stärkung der nationalen Aufsicht – und damit einen weniger einheitlichen Binnenmarkt – oder ein höheres Maß an europäischer Integration.“ Das Problem wird durch eine verstärkte Zusammenarbeit angegangen, aber eine oberflächliche Behandlung wird nicht genügen. Eine verwandte Schwachstelle ist das Krisenmanagement: Während des Höhepunkts der Finanzkrise im Oktober 2008 war die EU in der Lage, wirksam zu handeln. Allerdings tat sie dies vor allem außerhalb der üblichen institutionellen Abläufe. Diese Episode hat verdeutlicht, dass die EU über ein ausgefeiltes System zur Krisenvorbeugung verfügt, nicht aber über Krisenmanagementfähigkeiten. Es ist kein Zufall, dass die EZB die einzige EU-Institution ist, die bislang aus der Krise gestärkt hervorgegangen ist: Als voll entwickeltes Entscheidungsorgan ist sie konkurrenzlos in ihrem Feld. Die EU steht vor einem Dilemma: einerseits hat die Krise den Bedarf an weiteren Reformen ihrer Ordnungspolitik aufgezeigt, inklusive einer verstärkten Zentralisierung in einigen Gebieten, andererseits fehlt der politische Wille zu solchen Reformen, insbesondere

wenn es darum geht, zusätzliche Kompetenzen an Brüssel abzugeben.

- **Fünftens** besteht die Gefahr, dass die Krise die Legitimität der Europäischen Union infrage stellt. Während der letzten zwanzig Jahre ist die EU-Integration vor allem mit Liberalisierung in Zusammenhang gebracht worden (wobei sich die Wahrnehmungen von einem Land zum anderen unterscheiden). Nun aber wird die Krise weithin (und richtigerweise) als ein schwer wiegendes Versagen der Liberalisierung der Finanzmärkte aufgefasst. Antworten darauf dürfen sich nicht auf kleinere Regeländerungen hier und da beschränken. Die Lage verlangt stattdessen eine grundlegende Neubestimmung der Rollen von Staat und Markt, mit Sicherheit auf den Finanzmärkten und vielleicht sogar auf anderen Gebieten. Folglich stellt sich die Frage, ob eine verstärkte Regulierung auf mitgliedersstaatlicher, EU- oder globaler Ebene stattfinden wird. Letztlich steht somit auf dem Spiel, ob eine potentielle Diskreditierung der Liberalisierung zugleich auch die EU diskreditieren wird. Wenn Märkte in Verruf geraten, könnte sich dies in der Tat gegen den Grundstein der europäischen Wirtschafts-integration richten: den Binnenmarkt. Oder wird die EU eine aktive Rolle bei der Neubestimmung der Rollen von Staat und Markt einnehmen? Diese Frage verweist auf die Herausforderung, die wirtschaftspolitischen Entscheidungs-strukturen zu reformieren. Die Antwort auf diese Frage könnte beachtliche

Konsequenzen für die ganze EU mit sich bringen.

- **Sechstens** ist es bemerkenswert, dass die internationale Gemeinschaft auf die Krise mit einer Stärkung der *global governance* reagiert hat. Dies hat dazu beigetragen, die Integrität der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu erhalten und die Härte des Schocks für die am meisten betroffenen Länder zu mindern. Die EU, die sich selbst als naturgemäßen Vorreiter und als Labor der *global governance* versteht, unterstützt diesen mit den ersten beiden G20-Gipfeln eingeleiteten Prozess tatkräftig. Sollte sich dieser Geist der globalen Koordination als dauerhaft erweisen, wird er allerdings Schwierigkeiten für die EU mit sich bringen, die nur beschränkt darauf eingestellt ist, als wirkungsvoller *global player* zu handeln, und die regelmäßig von internen Widersprüchen behindert wird. Ein dauerhafter Aufschwung der *global governance* – und die Neuverteilung des globalen institutionellen Einflusses, die damit zwangsläufig einherginge – würde die Schwäche der EU auf dem internationalen Parkett demonstrieren und könnte damit ein zweiseitiges Schwert werden. Für die größeren Mitgliedsstaaten könnte die Koordination im Rahmen der G20 einen Ersatz für die EU-weite Koordination werden. Ob sich die EU letztlich als aktiver oder passiver Part im *global governance* Spiel erweisen wird, kann kritische Bedeutung für die Zukunft haben.

Sie werden das Leitbild der EU neu definieren müssen. Die Bürger müssen wissen, worin der Existenzgrund der EU besteht. Die zurückliegende Kommission hat es nicht geschafft zu vermitteln, wofür die EU steht.

Eine Strategie

IHRE ERSTE AUFGABE wird darin bestehen, den Auswirkungen der Krise durch eine Reihe von Initiativen zu begegnen. Erstens hat Ihre Kommission als Hüterin der Verträge die Pflicht, über die Einhaltung der bestehenden EU-Regeln zu wachen. Das heißt, Verletzungen des Wettbewerbs- und Binnenmarktsrechts zu ahnden sowie den Stabilitäts- und Wachstumspakt umzusetzen, um so die notwendigen Anpassungen im Haushalt auszulösen. Zweitens muss die neue Kommission auch die laufende Gesetzgebung unterstützen, um einen neuen Rahmen für eine europäische Finanzaufsicht zu schaffen. Drittens muss Ihre Kommission eng mit unseren ausländischen Partnern zusammenarbeiten, um das Versprechen der Staatschefs vom Treffen in L'Aquila im Juli 2009 einzuhalten, die Doha-Entwicklungsrunde bis 2010 abzuschließen. Dies bietet den besten Schutz gegen die Risiken einer protektionistischen Antwort auf die ökonomischen und sozialen Konsequenzen der Krise. Die andere Kernaufgabe der kommenden Monate wird darin liegen, den EU-Versprechen beim Klimaschutz Taten folgen zu lassen und sicherzustellen, dass unsere Auslandspartner ähnlich anspruchsvolle Versprechen abgeben. Das Ziel muss sein, den Erfolg der UN-Klimakonferenz Ende dieses Jahres in Kopenhagen sicherzustellen.

So schwierig diese Aufgaben auch sein mögen, können Sie es sich nicht leisten, ihre Planung auf die nächsten Monate zu beschränken. Die Herausforderungen, die wir zuvor beschrieben haben, zeigen klar, dass die Einsätze der nächsten Jahre hoch sein werden, und sie verlangen eine Transformations-Agenda. Ein Mangel an Ambition würde die anti-europäischen Kräfte, die sich in den letzten Jahren gebildet haben, nicht beschwichtigen sondern bestätigen. Daraus würde eine Gefahr für das europäische Integrationsprojekt entstehen.

Allerdings muss gleichzeitig beachtet werden, dass niemand eine große institutionelle Initiative beabsichtigt, geschweige denn eine erneute Vertragsrevision. Was immer getan werden wird, muss im Rahmen des Lissabon-Vertrags stattfinden – vorausgesetzt dieser ist beim Amtsantritt der Kommission ratifiziert.

Die Lösung dieses Dilemmas liegt primär in Ihrer Führungskraft. Die Pflicht Ihrer Kommission wird es sein, die Herausforderungen zu benennen, die Handlungsoptionen zu beschreiben und gemeinsame Lösungen für europäische Probleme vorzuschlagen. In einer Zeit, in der alle Staats- und Regierungschefs von inländischen Problemen überwältigt sein werden, können Sie von diesen nicht erwarten, dass sie Ideen und Initiativen für das Gemeininteresse einbringen. Ihr Konsens wird kaum hilfreiche Richtlinien bieten. Der erforderliche Mut wird kaum von ihnen kommen. Er muss von Ihnen und Ihren Kollegen in der Kommission kommen. Sie müssen daher bereit sein, für Ihre Ideen zu kämpfen und die damit verbundenen Risiken einzugehen.

Sie werden das Leitbild der EU in einem grundlegend veränderten Kontext neu definieren müssen. Die Bürger müssen wissen, worin der Existenzgrund der EU besteht, das heißt, wofür es bei der EU geht und wofür sie steht. Die zurückliegende Kommission hatte einen gewissen Erfolg damit zu beschreiben, wofür es bei der EU geht: mit ihren Initiativen zu Klimawandel, Energie und Migration ist es ihr gelungen, Europas Rolle im Zeitalter der Globalisierung neu zu definieren. Hingegen ist es ihr nicht gelungen zu zeigen, wofür die EU steht: Sie musste eine Kehrtwende bei der Dienstleistungs-Direktive vollziehen, erwies sich als inkonsequent bei der Liberalisierung der Finanzmärkte und war nicht in der Lage zu bestimmen, worin eine erneuerte europäische Sozialagenda bestehen könnte. Da die alte, bequeme Allianz zwischen Liberalisierungsbefürwortern und Föderalisten an Schwung verloren hat, muss ein neuer Kompromiss gefunden werden, der es Bürgern unterschiedlicher kultureller und politischer Herkunft erlaubt, sich mit Europa zu identifizieren. Einige Vorschläge sind unterbreitet worden, etwa Mario Monti's Ruf nach einem Gleichgewicht zwischen Liberalisierung und Umverteilung. Sie werden die Worte finden müssen, welche Ihre Ideen treffend vermitteln. Wichtiger noch ist, dass Sie auf die Mitgliedsstaaten, das Europäische Parlament und die Zivilgesellschaft zugehen, um einen Konsens zu konstruieren und Rückhalt für Ihre Vorschläge zu finden.

Führungskraft wird auch erforderlich sein, um eine kohärente Wirtschaftsstrategie für die Zeit nach der Krise einzuleiten. Unabhängig davon, wie ernst die unmittelbaren Probleme sind, muss die Kommission ihre eigene Aufmerksamkeit und die der nationalen Regierungen auf die langfristigen Herausforderungen lenken. Das verlangt, Druck auf die nationalen Regierungen auszuüben, damit ihre kurzfristigen Maßnahmen nicht die langfristigen Ziele untergraben. Das bedeutet aber auch, Maßnahmen zu bestimmen und umzusetzen, die das langfristige Wachstumspotential fördern und die Stagnationsfalle vermeiden, die Europas Zukunft bedroht. Zu diesem Zweck müssen die kurzfristigen Reaktionen mit den langfristigen Zielen vereinbar sein. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall, da eine Reihe von kurzfristigen Initiativen einer Lissabon-Strategie gegenübersteht, welche selbst die geringe Zugkraft verliert, die sie in der Vergangenheit besaß.

Sie sollten die Initiative übernehmen und vorschlagen, dass in den nächsten fünf Jahren ein Paket zur Konjunkturbelebung definiert und umgesetzt wird, das aus folgenden Elementen besteht:

- einem Programm, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen,
- einem Entwurf zur Wiederbelebung der neuen Mitgliedsstaaten und zur Erweiterung der Eurozone,
- einem Plan zum Ausstieg aus den außerordentlichen Maßnahmen des Krisenmanagements,
- einem Europäisches Wachstums- und Beschäftigungsprogramm.

Die Details der ersten beiden Vorschläge werden in dem Memorandum an den Kommissar für Wirtschaft und Währungsangelegenheiten ausgeführt. Daher konzentrieren wir uns hierauf die letzten beiden Vorschläge.

Der Ausstieg aus den außerordentlichen Maßnahmen des Krisenmanagements beinhaltet viele technische Aspekte, mit denen sich am besten die Spezialisten befassen. Aber es gibt einen Aspekt, auf den Sie sich konzentrieren sollten: auf den Umfang des Koordinierungsbedarfs zwischen

diesen Politikbereichen. Im Bankensektor hat sich der lose Charakter der Koordination in der Abwesenheit eines europäischen Auswahlprozesses – einschließlich Bilanzprüfung und Belastungstest – gezeigt. Dadurch wird der Binnenmarkt gefährdet. Sie sollten betonen, dass Bedarf an einer gemeinsamen Lösung des Europäischen Bankenproblems besteht, auch wenn die Mitgliedsstaaten für die finanzielle Unterstützung der Banken verantwortlich bleiben. Ebenso könnten nationale Eingriffe den Binnenmarkt ernstlich schädigen, wenn die Kommission keine Initiativen unternimmt, um den an Überkapazität leidenden Automobilsektor zu restrukturieren. Diese Überkapazität hängt nicht nur mit neuen Wettbewerbern zusammen, sondern auch mit steigenden Ölpreisen und Sorgen über den Klimawandel. Sowohl im Fall des Banken- als auch des Automobilsektors erfordern außerordentliche Maßnahmen keine dauerhafte Übertragung von Kompetenzen, sondern ein ausdrücklich befristetes gemeinsames Agieren.

Die Krise droht, das Produktionspotenzial der EU deutlich und dauerhaft zu vermindern. Es besteht auch eine ernst zu nehmende Gefahr, dass das langfristige Wachstumspotential beeinträchtigt wird, da die Krise zu einer restriktiveren Kreditvergabe führen dürfte, die Innovationen weniger zuträglich ist. Zusammen mit der Alterung der Bevölkerung und den höheren Steuersätzen, welche die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen mit sich bringt, könnten solche Entwicklungen Europa dauerhaft zu einer wachstumsschwachen Zone machen, die nicht in der Lage ist, die besten Köpfe und Unternehmen anzuziehen oder auch nur zu halten.

Diesen negativen Tendenzen entgegenzuwirken erfordert ein Europäisches Wachstums- und Beschäftigungsprogramm – als Nachfolger der Lissabon-Strategie. Dieses könnte auf einigen Eigenschaften der Lissabon-Strategie aufbauen, insbesondere auf der zentralen Rolle eines wettbewerbsfähigen Binnenmarktes für Produktivitätssteigerungen sowie auf der Bedeutung eines funktionierenden Arbeitsmarktes und guter sozialer Bedingungen für Verbesserungen der

Arbeitsleistung. Zusätzlich – und im Gegensatz zur Lissabon-Strategie – würde das neue Programm in einigen Gebieten einer Neuausrichtung und einer stärkeren EU-Beteiligung bedürfen. Hierzu bieten sich zunächst die Finanzmärkte an, die in der Lissabon-Strategie vernachlässigt worden sind und eine wesentliche Triebkraft für Investitionen und Innovationen bleiben. Sodann ist an das Wissensdreieck zu denken, und insbesondere an das Hochschulwesen, bei dem Europa auf den Erfolg des Bologna-Prozesses aufbauen und Initiativen im Rahmen des Europäischen Forschungsraumes unternehmen kann, der im Lissabon-Vertrag verankert worden ist. Auch das grüne Wachstum ist hierbei zu beachten, bei denen die EU ihre Klimaziele zur Grundlage einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung machen sollte.

Wenn Sie das Europäische Wachstums- und Beschäftigungsprogramm für die Zeit nach 2010 entwerfen, werden Sie auf eine wesentliche Schwierigkeit stoßen. Sie werden nicht auf zusätzliche Mittel bauen können, da die öffentlichen Finanzen bereits bis auf das Äußerste angespannt sind. Zum Glück werden Sie die Möglichkeit haben, das EU-Budget zu verbessern. 2005 vereinbarte der Europäische Rat, das Budget einer gründlichen Prüfung zu unterziehen. Diese Prüfung war ursprünglich für 2008/09 geplant und ist bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags verschoben worden. Sie sollten diese Prüfung vornehmen, sobald Sie ihr Amt antreten, und ohne Verzögerung Vorschläge für die sofortige Revision des EU-Budgets machen. Die neue Wirtschaftslage verlangt neue Ausgabenprioritäten. Änderungen bis zum Beginn der nächsten Finanzplanung im Jahr 2014 aufzuschieben, wäre ein Zeichen unangebrachter Rigidität. Im Einklang mit dem Europäischen Wachstums- und Beschäftigungsprogramm sollten Sie daher eine ab 2011 wirksame Revision des EU-Budgets vorschlagen.

Zu guter letzt sollte Ihre Wirtschaftsstrategie auf den Bemühungen der Barroso-Kommission, die Globalisierung zu gestalten, aufbauen. Das Auftreten neuer Weltmächte erfordert, global governance umzugestalten, damit alle wesentlichen Akteure angemessen in den Entscheidungspro-

zessen vertreten sind. Dies betrifft nicht nur die traditionellen Bereiche und Institutionen, wie beispielsweise Handel und die WTO oder internationale Finanzen und den Weltwährungsfonds, sondern auch neue Bereiche, wie etwa den Klimawandel. Der von der globalen Krise inspirierte Geist der Zusammenarbeit verbunden mit einer amerikanischen Regierung, die dem Multilateralismus offen gegenübersteht, bietet eine besondere Gelegenheit, um Fortschritte zu erzielen. Um ihre Rolle gut zu spielen, sollte die EU zunächst ihre internen Widersprüche klären und ihre Entscheidungsstrukturen reformieren, so dass sie auf internationalen Wirtschaftstreffen effektiver agieren kann. Eine Situation, in der die EU einen Sitz in der G20 hat, aber von ihren eigenen Mitgliedsstaaten nicht als legitime Vertreterin anerkannt wird, ist unhaltbar. Es ist möglich, die gegenwärtige Lage auch ohne institutionelle Reformen zu verbessern. Beispielsweise könnten die teilnehmenden EU-Staaten mit einer Stimme innerhalb der G20 sprechen, indem sie die Verantwortung für die Vertretung der EU-Position zu einem bestimmten Thema an ein Mitglieds delegieren. Außerdem sollte die EU aufhören, in der Defensive zu agieren, und die Bedingungen ausbuchstabieren, unter denen sie bereit wäre, einer signifikanten *diminutio capitis* in internationalen Gremien zuzustimmen.

Auch wenn die globale Agenda eine Ihrer Prioritäten während der nächsten Monate und Jahre sein sollte, dürfen Sie darüber nicht vergessen, dass die EU auch entscheidende regionale Verantwortung trägt. Unsere Nachbarschaft ist potentiell instabil und verlangt mehr fokussierte Aufmerksamkeit von uns, insbesondere im Hinblick auf die destabilisierenden Auswirkungen der Krise. Trotz des kürzlichen Fortschritts bleibt die EU-Nachbarschaftspolitik für diesen Zweck ungeeignet. Dies rührt teilweise von einer unsicheren oder zweideutigen Haltung zum Thema Erweiterung. Teilweise ist dies auf den Umstand zurückzuführen, dass zwei wichtige Pfeiler unserer Interaktion mit den Nachbarstaaten – Energiesicherheit und Migration – im Wesentlichen außerhalb des Bereichs wirksamer gemeinsamer EU-Aktion bleiben. Diese Missstände müssen behoben werden.

Organisation der Kommission

EINE SOLCHE STRATEGIE ZU ENTWERFEN, wird Führungskraft von Ihnen verlangen. Sie in Gang zu setzen, wird des Weiteren erfordern, die Kommission zu einem effektiveren Akteur zu entwickeln, der besser darauf vorbereitet ist, auf sich stets wandelnde Herausforderungen einzugehen. Das bedeutet, mehr 'policy commission' und weniger 'process commission' zu sein. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Dimensionen zu verändern, macht Reformen in drei Gebieten erforderlich.

Die erste Reform betrifft die Zuständigkeiten und Rollen der Kommissare. Um eine Führungsposition in zentralen Bereichen einzunehmen, sollten einige neue Posten geschaffen werden:

- **Kommissar für Wirtschaft und Finanzen:** Das vorangehende Arrangement, demnach die Verantwortung für Wirtschafts- und Finanzfragen zwischen zwei Kommissaren aufgeteilt war, hat sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise als nachteilig für die Kommission und die EU erwiesen. Dies schwächt die Kommission intern, gegenüber den Finanzministern, und extern in internationalen Gremien. Dies zu beheben, sollte eine Priorität sein.
- **Kommissar für den Binnenmarkt und Industriepolitik:** Durch die Zusammenführung von Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten wird der Kommissar für den Binnenmarkt um eine seiner/ihrer Kernaufgaben beraubt werden. Zudem haben dem Kommissar für Unternehmen beziehungsweise Industriepolitik geeignete Politikinstrumente gefehlt. Es wird deswegen vorgeschlagen, Binnenmarkt und Industriepolitik zusammenzulegen und damit zum Arrangement zurückzukehren, das bis in die frühen neunziger Jahre vorgeherrscht hat. Dies

wird in einer Zeit bedeutsamer industrieller Restrukturierung besonders wichtig sein.

- **Kommissar für Klimapolitik:** Diesen neuen Posten einzuführen wird ein starkes Signal senden, dass Klimapolitik eine Kernpriorität der neuen Kommission und der EU sein wird – nicht nur in Kopenhagen im Dezember, sondern auch in den kommenden Jahren.
- **Kommissar für die wissensbasierte Wirtschaft:** Die Schaffung dieses neuen Postens wird verdeutlichen, dass der Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft ein zentrales Anliegen der neuen Kommission ist. Der Kommissar sollte Verantwortung für die drei Seiten des Wissensdreiecks tragen: Hochschulwesen, Forschung und Innovation.
- **Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik:** Die EU sollte ihren Nachbarn viel größere Aufmerksamkeit schenken, um die eigene wirtschaftliche und politische Stabilität zu sichern. Einen Kommissar mit Erweiterung und Nachbarschaftspolitik zu betrauen, wird ein wichtiger Schritt sein, um eine kohärente Politik gegenüber diesen Ländern zu erreichen.

Außerdem wird das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und die Schaffung des Amtes eines Vizepräsidenten der Kommission (zuständig für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik) die Möglichkeit eröffnen, die gesamte Organisation der Kommission und nicht nur die Außenpolitik zu überdenken. Einen Kommissar pro Mitgliedsstaat zu haben, ist gut für die Legitimität der Kommission, insbesondere in ihrer Gesetzgebungsfunktion. Allerdings bedeutet dies bei gegenwärtig 27 und bald noch mehr Mitgliedsstaaten,

Die Kommission zu einem effektiveren Akteur zu entwickeln, verlangt, mehr 'policy commission' und weniger 'process commission' zu sein. Dieses Verhältnis zu ändern erfordert Reformen.

dass es mehr Kommissare als Verantwortungsbereiche in der Kommission gibt. Vielleicht ist die Zeit gekommen, über die Einführung eines Zwei-Stufen-Systems für Kommissare nachzudenken, vergleichbar mit der Abstufung zwischen Ministern und Staatssekretären in den meisten Regierungen. Unabhängig davon, ob ein solcher Ansatz als realisierbar und wünschenswert erachtet wird, muss die Kommission einen Weg finden, als Kollegium zu handeln, das sich trotz seiner Größe die Zeit nimmt, wichtige Entscheidungen gemeinsam zu diskutieren. Das ist eine unerlässliche Voraussetzung, damit die Kommission sich stärker an politischen Inhalten als an politischen Prozessen orientieren und eine Führungsrolle ausüben kann.

Der zweite Reformbereich betrifft die Beamten.

Offensichtlich gibt es viele Talente innerhalb der Kommission, doch darüber darf das immense Reservoir an Talenten in anderen Institutionen innerhalb und außerhalb Europas nicht ignoriert werden. Außer nach einer Erweiterung öffnet die Kommission selten ihre Toppositionen (Generaldirektor, stellvertretender Generaldirektor oder Direktor) für Kandidaten von außen – im Gegensatz etwa zur Praxis der Europäischen

Zentralbank oder der Europäischen Investitionsbank. Die Kommission muss einen besseren Weg finden, um an das beste Personal zu gelangen.

Drittens braucht die Kommission eine häufigere und bessere Evaluation ihrer gesetzgebenden und haushaltspolitischen Maßnahmen.

Ein gewisser Fortschritt wurde durch die Schaffung des Ausschusses für Folgenabschätzung im Jahr 2006 erreicht, der die potentiellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen neuer Gesetzgebung im Vorfeld abschätzt. Jedoch wird keine vergleichbare Anstrengung unternommen, um bereits verabschiedete Gesetze zu evaluieren, unabhängig davon ob sie öffentliche Ausgaben beinhalten oder nicht. Das Fehlen einer solchen rückblickenden Evaluation ist eine wesentliche Schwäche der EU, die behoben werden sollte. Dies wird umso dringlicher, da das Europäische Parlament, das durch den Lissabon-Vertrag in Haushaltssangelegenheiten gestärkt werden wird, der Kommission schärfer Rechenschaft über die Haushaltspolitik abverlangen wird. Ein unabhängiges Europäisches Amt für Evaluation sollte daher eingerichtet werden.