

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Nach einer Phase der eigenen Profilsuche ist es der Kommission im vergangenen Jahr gelungen, in einer Reihe von Politikbereichen, so in der Verfassungsdebatte, dem internationalen Klimaschutz oder den Beziehungen zu den USA und zu Russland, an Gewicht und Überzeugungskraft zu gewinnen. Hierzu trug eine insgesamt harmonische und produktive Zusammenarbeit mit der deutschen EU-Präsidentschaft bei, die sich im persönlich einvernehmlichen Verhältnis zwischen dem Kommissionspräsidenten Barroso und Bundeskanzlerin Merkel widerspiegelte. So kann der Einigungserfolg des Brüsseler Gipfels vom Juni 2007 auch als Ausdruck einer gelungenen Führungsarbeit zwischen Berlin und Brüssel gesehen werden. Das Zusammenspiel von Präsidentschaft, Kommission und Parlament wurde dabei insbesondere durch ein enges Netz an Kontaktpersonen gewährleistet, das es dem Bundeskanzleramt ermöglichte, auf dem kurzen Dienstweg Informationen auszutauschen und Aktionen zu koordinieren; zu diesem Kreis gehörten neben dem Kabinettschef des EP-Präsidenten, Klaus Welle, auch Henning Klaus, der im Kabinett Barrosos für den Binnenmarkt zuständig ist, weiterhin auch der Kabinettschef Viviane Redings, Rudolf Strohmeier, sowie der Generaldirektor für Energie und Verkehr der Kommission, Matthias Ruete.¹ Politisch untermauert wurde diese Kooperation durch das persönlich enge Zusammenwirken der Hauptprotagonisten, die seitens der Presse gar zu einer „Achse Merkel-Poettering-Barroso“ erklärt wurden und die in zahlreichen Fällen wie etwa bei der Roaming-Verordnung, dem Luftverkehrsabkommen mit den USA oder der EU-Klimaschutzpolitik den Weg für Entscheidungen ebneten.² Der Kommission bot diese Konstellation eine Gelegenheit, politische Gestaltungskraft zu dokumentieren und manche interne Unstimmigkeit vergessen zu machen.

Der Reformvertrag: Die Reform der Kommission in der Warteschleife

Nach langwierigen Verhandlungen und einem bis zur Erschöpfung getriebenen Brüsseler Gipfelendspurt konnte der neue Reformvertrag politisch abgesegnet werden; zuvor hatte insbesondere Polen seinen Widerstand aufgegeben. Obwohl die Zugeständnisse an die Regierung in Warschau von manchen Beobachtern als allzu weitgehend bewertet wurden, sah die Kommission im gefundenen Kompromiss eine insgesamt ausgewogene Lösung, die erstmalig einen Weg aus der Verfassungskrise eröffnete. Der Durchbruch erschien geradezu als ein Befreiungsschlag, da nunmehr die politischen Sachthemen, die der Barroso-Kommission näher am Herzen lagen als institutionalistische Erwägungen, wieder in den Vordergrund treten konnten. Nachdrücklich hatte Kommissionspräsident Barroso vor dem Brüsseler Gipfel die polnische Regierung zur Kompromissbereitschaft ermahnt und dabei betont, dass die Solidarität innerhalb der EU nicht als Einbahnstrasse missverstanden werden dürfte.³

In ihrer Stellungnahme zur Einberufung der Regierungskonferenz nach Art. 48 EUV stellte die Kommission die Thematik der Reform der EU in den Mittelpunkt ihrer Über-

1 Nüchtern, effizient und hervorragend gemanagt, Welt Online, 29.06.2007. Im Bereich der GASP war zudem die Leiterin der Policy Unit, Helga Schmid, eingebunden.

2 Ebd.

3 Barroso fordert Solidarität von Polen, Financial Times, 01.06.2007.

legungen.⁴ Einleitend verwies sie darin auf die Daueraufgabe, die EU umfassend zu modernisieren, um sie für die Herausforderungen einer globalisierten Welt sowie gesellschaftliche und politische Veränderungen fit zu machen. Dabei verteidigte sie nochmals nachdrücklich die Gemeinschaftsmethode und das Initiativrecht der Kommission, die „Schlüssel zum Erfolg des europäischen Systems“ titulierte wurden.⁵

Die von den Staats- und Regierungschefs vereinbarten Bestimmungen des Reformvertrages sehen auch für die Kommission einige zentrale Änderungen im Vergleich zu den Regelungen des Verfassungsvertrags vor.⁶ So soll das Prinzip, wonach jeder Mitgliedstaat ein Mitglied in das Kollegium entsenden kann, bis 2014 aufrechterhalten werden, also fünf Jahre länger als ursprünglich vorgesehen. Dies würde eine Beibehaltung der derzeitigen Zerfaserung der Kompetenzen im Kollegium implizieren, der allenfalls im Bereich der Außenbeziehungen eine höhere Kohärenz entgegenstände. Das mit 27 Mitgliedern überbesetzte Gremium ist allerdings als politischer Preis für die Zustimmung insbesondere der neuen Mitgliedstaaten zu sehen, deren Repräsentation in der Kommission von beträchtlicher Bedeutung ist. Ab dem 1. November 2014 soll der Übergang zu einem System der Rotation vollzogen werden, das laut Vertragsentwurf vorsieht, dass die Kommission aus einer Anzahl von Mitgliedern besteht, „die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt“.⁷ Damit entspricht der Reformvertrag den Bestimmungen des Verfassungsvertrags, der allerdings in der Definition der Kriterien für eine ausgewogene Rotation ausführlicher gewesen war.

Entsprechend den Vorgaben des Reformvertrags kann die Ernennung des Kommissionspräsidenten nun deutlich stärker parlamentarisch ausgerichtet werden. So wird der Europäische Rat dem EP wohl erstmals 2009 unter Berücksichtigung der Parlamentswahlen einen Kandidaten für das Amt vorschlagen, der mit einer Mehrheit der Mitglieder des EP zu wählen ist.⁸ Mit der zu erwartenden Vertragsrevision wird zudem der Weg geebnet für die Schaffung eines Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, der die Funktionen des für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Kommissionsmitglieds sowie eines aufgewerteten Hohen Repräsentanten der GASP in einer Person vereinen soll. Kommissionsseitig werden dann die entsprechenden institutionellen und prozeduralen Bestimmungen Anwendung finden, d.h. dass das neue Amt im Spannungsfeld parlamentarischer Verantwortlichkeit, präsidialer Leitlinienkompetenz und kollegialer Entscheidungsfindung seine Rolle finden muss.⁹

Die Reformagenda und der erneuerte Lissabon-Prozess: die Kommission als Mahner

Im Dezember 2006 legte die Kommission ihren Umsetzungsbericht für die erneuerte Lissabon-Strategie vor, die als Grundlage für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates im März 2007 diente.¹⁰ Die als „Jahr der Ergebnisse“ titulierte Bilanz der europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie fiel deutlich positiver und optimistischer aus als

4 Mitteilung der Kommission an den Rat: Europa für das 21. Jahrhundert reformieren, Stellungnahme der Europäischen Kommission.

5 Ebd., S. 3.

6 Folgende Ausführungen basieren auf dem Entwurf der Präsidentschaft vom Juli 2007: Entwurf des Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Entwurf der Präambel, CIG 4/07, Brüssel, 24.07.2007.

7 Ebd., Art. 9d Abs. 5 EUV.

8 Ebd., Art. 8 EUV.

9 Ebd., Art. 9e EUV.

10 Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Ein Jahr der Ergebnisse, KOM(2006) 816 endg., Brüssel, 12.12.2006.

in den vergangenen Jahren. Gut 75% der im Lissabon-Programm anvisierten Maßnahmen seien nach Angaben der Kommission umgesetzt worden; von zentraler Bedeutung erschien ihr dabei die Dienstleistungsrichtlinie, die Förderung von Forschung und Entwicklung in der Union, insbesondere durch die Verabschiedung des siebten Rahmenprogramms, die Einigung über das Gemeinschaftsunternehmen SESAR sowie die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen im Kontext des Programms „Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“.¹¹ Untermuert wurde diese Einschätzung durch die erfreulichen Daten zur volkswirtschaftlichen Entwicklung in der Union. So rechnet die Kommission bis 2008 mit der Schaffung von gut sieben Mio. neuen Arbeitsplätzen, einem anhaltend robusten Wirtschaftswachstum sowie stabilen Preisen im Euroraum.¹²

In seiner Rede im Oktober 2006 zur Lissabon-Strategie betonte José Manuel Durão Barroso allerdings die Notwendigkeit, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die EU dauerhaft wirtschaftlich und gesellschaftlich zu reformieren. Neue Akzente setzte er sowohl im Hinblick auf die Orientierung für Zukunftsthemen, auf die Intensivierung der außenwirtschaftlichen Verflechtungen sowie auf das Ziel, einen gemeinsamen transatlantischen Wirtschaftsraum zu schaffen.¹³

Angesichts der anhaltenden Wachstumsstärke der europäischen Volkswirtschaften warnte die Kommission vor einem Nachlassen des Reformtempo; vielmehr gelte es, die Bemühungen um die Wettbewerbsfähigkeit der EU im internationalen Kontext auszubauen. Die vier Schwerpunktfelder der erneuerten Lissabon-Strategie (Investitionen in Wissen und Innovation, Erschließung des Unternehmenspotenzials, größere Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte durch „Flexicurity“ sowie Energie und Klimawandel) bildeten hierbei die Anknüpfungspunkte für weitere Initiativen.

Als Pilotprojekt im Bereich Wissen und Innovation hatte dabei das Europäische Technologieinstitut (EIT) gegolten, dessen Gründung der Kommissionspräsident persönlich angestoßen hatte. Im Verlauf des vergangenen Jahres mussten an den ursprünglichen Plänen, die auf eine zentrale Einrichtung europäischer Spitzenforschung hinausgelaufen waren, allerdings erhebliche Abstriche vorgenommen werden. Eine Studie im Auftrag des EP kam zu dem Ergebnis, dass eine derartige Einrichtung aufgrund der nationalen Disparitäten kaum eine europaweite Ausstrahlung entwickeln und die nationale Beteiligung sehr unterschiedlich ausfallen würde. Zuvor hatten Hochschul- und Forschungsverbände die Brüsseler Pläne kritisiert.¹⁴ Zu prüfen wird nun sein, in welchem Umfang und welcher Konfiguration es ein EIT noch geben soll. Die Planungen laufen insgesamt auf die Schaffung eines Netzwerks vorhandener Forschungseinrichtungen hinaus.

Im Bereich der Verbesserung der Rechtsetzung legte die Kommission im November 2006 eine Mitteilung zu strategischen Überlegungen vor, die zugleich eine Bilanzierung der bisher erfolgten Maßnahmen enthielt.¹⁵ Dabei verwies sie auf die Tatsache, dass seit 2004 bereits 68 Rechtsaktvorschläge zurückgezogen worden seien, für 2007 sei die Rücknahme weiterer zehn Vorschläge geplant; zudem habe es bezüglich bestehender Rechtsakte

11 Ebd., S. 7.

12 Ebd., S. 8.

13 Barroso, José Manuel: Moving up a gear for Growth and Jobs: Progress on implementing the new Lisbon Strategy: Seminar Excellence and Partnerships for an Innovative Europe, Lissabon, 6. Oktober 2006, Speech 06/569, 06.10.2006.

14 Universities criticise technology institute plans, *Guardian*, 22.02.2006.

15 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM(2006) 689 endg., Brüssel, 14.11.2006.

ein Paket an Vereinfachungsmaßnahmen gegeben, dessen Vorschläge zu fast 50% verabschiedet worden seien. Für das Jahr 2007 standen die Fortführung des Vereinfachungsprogramms, eine stärkere Folgenabschätzung in der EU-Gesetzgebung sowie eine bessere Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Mittelpunkt der Bemühungen der Kommission. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten stand das Ziel der Verringerung der Verwaltungslasten im Zentrum, für das die Kommission eine Vorgabe von 25% bis zum Jahre 2012 vorschlug; der Europäische Rat vom März 2007 hatte dieses Ziel übernommen.¹⁶

Defizite identifizierte die Kommission im Hinblick auf die Liberalisierung und Öffnung der Märkte in den Bereichen Energie, Verkehr, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, freiberufliche Dienstleistungen und öffentliches Beschaffungswesen; auch bei den staatlichen Beihilfen sei kein signifikanter Rückgang zu beobachten gewesen. In der Beschäftigungspolitik seien nur wenige Mitgliedstaaten bislang imstande, einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen und die gesamte Bandbreite eines Erwerbslebens in ihre Strategien einzubinden. Insbesondere das Ziel, jedem Schul- oder Hochschulabgänger binnen sechs Monaten eine Ausbildungs-, Beschäftigungs- oder Qualifizierungsstelle anzubieten, sei weit von seiner Realisierung entfernt. Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten betrafen laut Kommission insbesondere die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung, die Schulabbruchquote bei Migranten oder die zielgruppenspezifischen Arbeitslosigkeit.¹⁷ Als Erfolg galt hingegen die neue Ausrichtung der Kohäsionspolitik, wo zwischen 60% und 75% der eingesetzten EU-Mittel für die Lissabon-Ziele verwendet werden sollten, und wo die neuen Mitgliedstaaten diese Vorgabe bereits umsetzten, obwohl sie hierzu nicht bindend verpflichtet seien.

Die Kommission blieb ihrer Strategie des Doppelansatzes treu, einerseits auf eine verbesserte Funktionsweise des Binnenmarktes, eine effizientere Handhabung des EU-Regelwerkes und entbürokratisierter Entscheidungsfindung zu bauen, zugleich aber auch ein verstärktes nationales Reformtempo anzumahnen, das die Chancen der wirtschaftlichen Dynamik nutzen soll.

Nachdem 2006 mit der Dienstleistungsrichtlinie und der Chemikalienverordnung seitens der Kommission angestoßene zentrale Gesetzgebungsvorhaben abgeschlossen werden konnten – wenn auch nicht immer im Sinne der ursprünglichen Kommissionsvorstellungen – so war 2007 von anderen symbolträchtigen Projekten geprägt. Die Roaming-Verordnung zur Festlegung von Höchstpreisen für Handygespräche im Ausland konnte im Juni 2007 im Ministerrat abgesegnet werden, nachdem zuvor mit dem Europäischen Parlament ein Kompromiss erzielt worden war. Die zuständige Kommissarin Viviane Reding begrüßte die Einigung, die das Ende einer „siebenjährigen Saga“ bedeutete.¹⁸ Damit konnte ein für die Kommission wesentliches Legislativprojekt verabschiedet werden, für das sie sich gegen den Widerstand der Telekommunikationsunternehmen und einiger Mitgliedstaaten wie Großbritannien und Spanien, die bis zuletzt einer Regelung skeptisch gegenüberstanden, vehement eingesetzt hatte. Nicht zuletzt die Verhandlungsführung der deutschen Ratspräsidentschaft ermöglichte schließlich die Einigung. Allerdings wurde auch deutliche Kritik an der Brüsseler Regulierung geübt, so von den Liberalen im Europäischen Parlament; der Kommission wurde vorgehalten, dirigistische Eingriffe in den Markt zu organisieren, statt die Preisbildung dem Wettbewerb zu überlassen. Unbeeindruckt davon kündigte die zuständige Kommissarin

16 Ebd., S. 3-4.

17 Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, a.a.O. S. 10.

18 Handygespräche im Ausland ab Sommer billiger, Süddeutsche Zeitung, 07.06.2007.

an, auch die Preise für SMS, MMS und Datendienste einer Regelung zu unterziehen, wenn die Anbieter hierzu nicht aus eigener Initiative bereit seien.¹⁹

Energiepolitik als Konfliktstoff: Die Kommission auf Konfrontationskurs

Mit der Vorlage des Grünbuchs zur EU-Energiepolitik im März 2006 hatte die Kommission die energiepolitische Debatte in der EU vorangetrieben und dabei drei Schwerpunkte erkennen lassen, die in der Folge als zentrale Wegmarken ihrer Arbeit gelten konnten: die weitere Liberalisierung der Energiemärkte in der EU, die externe Dimension europäischer Energiepolitik sowie die Thematik des Klimawandels. Im Januar 2007 legte sie zu den Themenfeldern Energie und Klimawandel ein Paket an Vorschlägen vor, die im März 2007 vom Europäischen Rat als Grundlage für einen energiepolitischen Aktionsplan dienten. Im klimapolitischen Bereich hatte die Kommission dabei ehrgeizige Vorgaben definiert, die von den Staats- und Regierungschefs aufgegriffen wurden; so soll der Anteil der erneuerbaren Energien bis 2020 auf 20% steigen, die Treibhausemissionen sind im selben Zeitraum um 20% zu reduzieren, die Energieeffizienz soll um 20% gesteigert werden, während die Mitgliedstaaten zusagen, den Anteil an Biokraftstoffen auf 10% anzuheben. Nationale und europäische Industrieverbände betrachteten die Maßnahmen als zu weitgehend. Umweltorganisationen wiederum warfen der Kommission Halbherzigkeit im Kampf gegen den Klimawandel vor. In der umstrittenen Frage der Nutzung der Kernenergie nahm die Kommission eine neutrale Haltung ein und verwies auf die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den jeweiligen nationalen Energiemix.

Konfliktreicher gestaltete sich das Verhältnis der Kommission zu den nationalen Regierungen in der Frage der Energiemärkte. So stießen ihre Bemühungen um die weitere Liberalisierung der europäischen Gas- und Elektrizitätsmärkte auf erhebliche Widerstände, die in einem Brief Deutschlands und Frankreichs vom 30. Juli 2007 mit Unterstützung sieben weiterer EU-Staaten zum Ausdruck kamen. Die Kommission konnte im Gegenzug auf die Unterstützung Großbritanniens, Schwedens und Spaniens für ihre Pläne zählen.²⁰ Die Kritik richtete sich insbesondere gegen die in der Mitteilung vom 10. Januar 2007 dargelegte Absicht der Kommission zur Entflechtung von Versorgungsunternehmen und Netzbetreibern.²¹ Treibende Kraft des Schreibens war der französische Umwelt- und Energieminister Jean-Louis Borloo, aber auch Wirtschaftsminister Glos profilierte sich als Verfechter dieses Anliegens.²² Insbesondere mit diesen beiden Mitgliedstaaten ergaben sich im vergangenen Jahr Reibungen aufgrund der schleppenden Öffnung der Energiemärkte. So hatte die Kommission am 31. Juli 2007 ein Verfahren wegen des Verdachts wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen gegen Eon und Gaz de France eingeleitet, da eine unzulässige Absprache beider Unternehmen zur Aufteilung der Märkte vermutet wurde;²³ wenige Tage zuvor war den in französischem Besitz stehenden Stromversorgern EDF und Electrabel ein Missbrauch ihrer marktbeherrschenden Stellung durch Abschluss exklusiver Lieferverträge und damit Benachteiligung dritter Anbieter vorgeworfen worden.

19 EU setzt bei Mobilfunkern nach, Financial Times Deutschland, 25.05.2007.

20 EU steht vor weiteren schwierigen Energiegesprächen, EurActiv, 03.08.2007, <http://www.euractiv.com/de/energie/eu-steht-weiteren-schwierigen-energiegesprachen/article-166030>.

21 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Aussichten für den Gas- und Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM (2006) 841 endg., Brüssel, 10.01.2007.

22 Rettungsaktion für Energiekonzerne“, Financial Times Deutschland, 30.07.2007.

23 EU ermittelt gegen Eon und GdF, Handelsblatt, 30.07.2007.

Die für Energie und für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglieder Piebalgs und Kroes hielten bislang an ihrer harten Linie gegenüber den Mitgliedstaaten und den Kernpunkten der anvisierten Reformen fest. Für den Herbst 2007 sind zudem Vorschläge zur Frage der Entflechtung der Energiemärkte angekündigt, sodass von einem ‚heißen Herbst‘ in Brüssel ausgegangen werden kann.

Innen- und Justizpolitik: Die Kommission als Antreiber

In der Innen- und Justizpolitik konzentrierte sich die Kommission auf die Umsetzung des Haager Programms, das für 2006 allerdings eine niedrigere Durchführungsquote aufwies als 2005.²⁴ Insgesamt seien 53% der vorgesehenen Maßnahmen abgeschlossen worden, 19% seien auf das nächste Jahr verschoben, 27% verspätet und 1% nicht mehr relevant.²⁵

Zu den Feldern mit einer zufriedenstellenden Implementierungsbilanz zählte die Kommission die Achtung der Grundrechte, die Unionsbürgerschaft, die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Drogenpolitik sowie die Themen Asyl und Migration, Visum und Außengrenzen. Im Februar 2007 verabschiedete der Rat den Gründungsrechtsakt für die Europäische Grundrechteagentur, sodass diese im März 2007 ihre Arbeit aufnehmen konnte.²⁶ Für die Kommission bedeutete dieser Schritt den erfolgreichen Abschluss ihrer Vorarbeiten und sicherte ihr einen bedeutenden Einfluss auf die Führung der Agentur.

Als unbefriedigend diagnostizierte die Kommission die Bereiche der Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden, Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.²⁷

Im besonderen Fokus der Kommission stand der Ausbau der Migrationspolitik. Im Dezember 2006 legte sie in einer Mitteilung ihre Vorstellungen zur Verdichtung des vom Europäischen Rat verabschiedeten umfassenden Gesamtansatzes zur Migrationspolitik in ein umfassendes Migrationskonzept vor.²⁸ Dabei flossen Erfahrungen der Umsetzung der ersten Phase des Gesamtansatzes ein, die durch Schwerpunktmaßnahmen in den Regionen Afrika und dem Mittelmeerraum begleitet wurde. Darüber hinaus war die Kommission an einer Weiterentwicklung des Ansatzes interessiert, um die Effektivität der Migrationspolitik zu erhöhen. Hierzu gehörte die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der legalen Migration, die unter Nutzung von Art. 67 EGV vorgenommen werden könne. Daneben wurde eine Ausweitung der Migrationskonzeption über die Länder des afrikanischen und mediterranen Raumes hinaus insbesondere auf die östlichen und südöstlichen Nachbarn der EU hin angeregt, um durch die Gestaltung legaler und die Bekämpfung illegaler Wanderungsbewegungen bereits vor Ort präventive Effekte im unmittelbaren Grenzraum der Union wirksam werden zu lassen.²⁹ Hierzu legte die Kommission im Mai 2007 eine eigene Mitteilung vor, in der sie dafür plädierte, den Dialog zunächst mit den Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie mit Russland zu vertiefen, um eine Verbesserung in Fragen der Visumserteilung und der Grenzkontrollen zu erzielen.³⁰ In Fra-

24 Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM(2007) 373 endg., Brüssel, 03.07.2007.

25 Ebd., S. 3.

26 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

27 Ebd., S. 3.

28 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts, KOM(2006) 735 endg., Brüssel, 30.11.2006.

29 Ebd.

gen der legalen Einwanderung wurden verstärkte Bemühungen um die zirkuläre Migration sowie Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten ins Gespräch gebracht.

Die externe Dimension des Politikfeldes wurde auch durch den Abschluss des Abkommens mit den USA über den Austausch von Fluggastdaten geprägt, das nach seiner ursprünglichen Verabschiedung durch ein Urteil des EuGH zunächst zu Fall gebracht wurde, aufgrund einer Interimsregelung allerdings angewandt werden und zum 1. August in neuer Form in Kraft treten konnte. Trotz heftiger Kritik aus den Reihen des Europäischen Parlaments, von Datenschützern und gesellschaftlichen Organisationen hielten die Kommission und die Ratspräsidentschaft an der Vereinbarung fest, die der US-Seite in der Aus handlung der Details stark entgegenkam.³¹

Die Kommission in den Außenbeziehungen: Bilanzen, Belastungen und Bewegungen

In den Außenbeziehungen der EU hat die Kommission im vergangenen Jahr Bilanzierungen einer Reihe von zentralen Feldern präsentiert. Insbesondere in der Frage der Welthandelsge spräche sowie in der Nachbarschaftspolitik legte sie eine Bestandsaufnahme vor, die für das weitere Vorgehen wichtige Weichenstellungen enthielt. In ihrer Mitteilung vom 6. Oktober 2006 mit dem Titel „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ setzte sie sich mit den handelspolitischen Optionen im Lichte der Stagnation der WTO-Gespräche auseinander.³² Darin bekräftigte die Kommission ihr Bekenntnis zum multilateralen Welthandels system, sah aber zugleich Bedarf zu neuen Initiativen für bilaterale Freihandelsvereinbarun gen. Hierbei wurden die ASEAN-Staaten, Südkorea, der Mercosur sowie Russland, Indien und der Golfkooperationsrat als attraktive Partner identifiziert. Mit dem Mercosur und dem Golfkooperationsrat waren Verhandlungen bereits im Gange, in beiden Fällen hatte sich allerdings eine Stagnation ergeben, während die Kommission mit Korea im Mai 2007 und mit Indien im Juni des Jahres Gespräche über ein Freihandelsabkommen aufnahm. Auch die Beziehungen zu den aufstrebenden Schwellenländern standen im besonderen Blickpunkt der Kommission. So wurde mit Brasilien erstmals eine „strategische Partnerschaft“ geschlossen, die zwar nicht auf eine bilaterale Freihandelsvereinbarung hinauslaufen, sehr wohl aber die ins Stocken geratenen Verhandlungen mit dem Mercosur in Bewegung bringen soll.³³ Hierzu besuchte der brasilianische Präsident Lula im Juli 2007 erstmalig die Kommission.

Insbesondere die Beziehungen zu Russland standen im Zeichen erheblicher Spannun gen und Kontroversen. Der frostige Ablauf des EU-Russland-Gipfels, der durch atmosphärische wie politische Störungen geprägt war, wurde seitens der Kommission bedauert; zugleich signalisierte sie aber Gesprächsbereitschaft. Während des Treffens zwischen Angela Merkel, Manuel Durão Barroso, Javier Solana und Wladimir Putin war es zu einem offenen Schlagabtausch über Fragen der Menschenrechte gekommen.

Verstimmungen zwischen Brüssel und Moskau ergaben sich insbesondere aus dem rus sischen Importverbot für polnische Fleischimporte, unterbrochene Öllieferungen über die Pipeline Druzhba nach Litauen sowie ein Konflikt mit Estland über Denkmäler des Zwei-

30 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und süd-östlichen Nachbarregionen der Europäischen Union, KOM(2007) 247 endg., Brüssel, 16.05.2007.

31 European Union, Joint Press Release: The EU and the United States reach agreement on Passenger Name Record (PNR) data, Brüssel, 23.07.2007.

32 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt, Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2006), Brüssel, 04.10.2006.

33 President Lula at the Commission, RAPID, IP 07/1010, 04.07.2007.

ten Weltkrieges. Im russisch-litauischen Disput hatte die Kommission angeboten, die Reparatur der vermeintlich beschädigten Leitung durch EG-Mittel zu finanzieren, was aber durch Moskau nicht aufgegriffen worden war. Im Falle der polnischen Fleischimporte seien nach einer Prüfung keinerlei Mängel festgestellt worden, die ein Einfuhrverbot rechtfertigten. Diese Konfliktpunkte erwiesen sich letztlich als Stolpersteine für die Aushandlung eines neuen Partnerschafts- und Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Russland, für das die Kommission dem Rat einen Mandatsentwurf vorgelegt hatte.

Eine gemischte Bewertung wurde seitens der Kommission in der Analyse der Europäischen Nachbarschaftspolitik vorgelegt, die insgesamt nur bedingt ihre eigenen Zielvorgaben hatte erfüllen können.³⁴ Deshalb war aus ihrer Sicht eine Stärkung der Instrumente der ENP notwendig, die sich in einer erhöhten wirtschafts- und handelspolitischen Zusammenarbeit, einer verbesserten Abstimmung in der Visa- und Migrationspolitik, in weiteren zivilgesellschaftlichen Kontakten und einer engeren Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen und Regulierungsbehörden niederschlagen sollte.³⁵ Auch die regionale Kooperation der Partner soll künftig stärker gefördert werden.

Als Profilergebn konnte hingegen das internationale Auftreten der Kommission auf dem G-8-Gipfel gewertet werden. Das im Juni 2007 unter deutscher Präsidentschaft in Heiligendamm stattfindende Treffen war in Abstimmung mit der Kommission vorbereitet und durchgeführt worden. Dabei erwies sich Kommissionspräsident Barroso als Mitstreiter der Bundeskanzlerin Merkels in der zentralen Frage des Klimaschutzes, in der die USA eine erheblich reserviertere Haltung einnahmen als die europäischen Teilnehmerstaaten. Im Vorfeld des Gipfels kritisierte Barroso deutlich schärfer als die deutsche Regierungschefin die US-Administration, die verbindliche Klimaschutzziele ablehnte, und forderte eine höhere Verantwortung der Vereinigten Staaten als einem der größten Emittenten von CO₂-Gasen ein; offen äußerte er die Hoffnung auf einen Kurswechsel Washingtons nach dem Ende der Amtszeit Präsident Bushs.³⁶

Auf dem Treffen in Heiligendamm selbst agierte der Kommissionspräsident flankierend zur deutschen Kanzlerin und sicherte so eine weitgehende Kohärenz der europäischen Position. Das Ergebnis der Verhandlungen bewertete er als Erfolg,³⁷ der angesichts der bescheidenen Ausgangserwartungen durchaus als Durchbruch gesehen werden kann, auch wenn Umweltschutzorganisationen erhebliche Kritik am Schlusskommuniqué des Treffens übten.

Die Erweiterung der EU: Taktgeber auf dem Hochseil

Mit den Beitritten Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union zum 1. Januar 2007 ergab sich für die Kommission die Notwendigkeit einer grundlegenden strategischen Orientierung; im November 2006 hatte sie bereits eine umfassende Bestandsaufnahme des weiteren Erweiterungsprozesses vorgelegt, die auch die Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder in Rechnung stellte.³⁸ Dabei forderte sie die Herstellung eines neuen Erweiterungskonsenses in der EU, der sowohl die strategische Dimension der Erweiterung für die EU anerkenne und zugleich die Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder in

34 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, KOM(2006) 726 endg., Brüssel, 04.12.2006.

35 Ebd.

36 Bush hintertreibt Merkels Klimaplan, *Financial Times Deutschland*, 01.06.2007.

37 Die fünf wichtigen Ziele, *Die Zeit*, 07.06.2007.

38 Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM(2006) 649 endg., Brüssel, 08.11.2006.

Rechnung stelle.³⁹ Die Aufnahmekapazität der Union, die Beitrittsfähigkeit der Kandidaten und die Kommunikation in der breiteren Öffentlichkeit zur Thematik bildeten hierbei die zentralen Faktoren, die es zu berücksichtigen gelte. Die Kommission schlug hierzu im Einzelnen eine Reihe von Verbesserungen vor: eine in allen Phasen des Beitrittsprozesses vorzunehmende Bewertung der Auswirkungen eines Zugangs neuer Mitglieder auf einzelne Politikfelder, auf die Institutionen sowie die Finanzen der EU, eine stärkere Berücksichtigung des wirtschaftlichen und sozialen Dialogs mit den Kandidatenländern, die systematische Nutzung von Benchmarks für die Eröffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln sowie die Einbeziehung von Themen der Justiz- und Verwaltungsreform, der Korruption und der organisierten Kriminalität in einem frühen Stadium der Verhandlungen.

Die politische Blickrichtung der Erweiterung hat sich nunmehr nach Südosteuropa und in die Türkei verlagert. Während mit der Türkei und Kroatien bereits Verhandlungen geführt wurden und Mazedonien als Kandidat bereits im Dezember 2005 anerkannt worden war, standen die übrigen Länder des westlichen Balkans noch in je unterschiedlicher Position diesseits der Schwelle zum Kandidatenstatus. Mit Albanien hatte die Kommission ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ausgehandelt. Während im Falle Serbiens die ungelöste Kosovo-Frage sowie die Problematik der Auslieferung von Kriegsverbrechern im Raum stand, lag für Bosnien die Problematik vor allem in der Handlungsfähigkeit der gesamtstaatlichen Regierung. Die Verhandlungen mit Serbien über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen konnten im Juni 2007 wieder aufgenommen werden, nachdem der mutmaßliche Kriegsverbrecher Zdravko Tolimir inhaftiert worden war.⁴⁰

Die Kommission war gezwungen, angesichts dieser heterogenen Ausgangslage die Grundlinien der EU-Erweiterungsstrategie zu definieren und mit dem Rat abzustimmen. Die Weigerung der französischen Regierung, der Eröffnung von offiziellen Verhandlungen mit der Türkei über das Kapitel „Wirtschafts- und Währungspolitik“ zuzustimmen, stellte für die Kommission eine Behinderung ihrer Arbeit dar und führte zu einer erheblichen Verstimmung auf Seiten Ankaras.⁴¹

Interne Koordinierung der Kommission: Privates und Politisches

Die interne Organisation der Kommission geriet Ende 2006 in die Kritik, als der für Industrie und Bürokratieabbau zuständige Kommissar Verheugen das bestehende System in Frage stellte und eine grundlegende Reform der Zuständigkeiten forderte. Er beklagte die zunehmende Verselbständigung des Beamtenapparats, der sich den Mitgliedstaaten häufig unzugänglich präsentiere und dem es zudem an einer klaren demokratischen Legitimität mangle. So sollten die Kommissare in der Lage sein, die Generaldirektoren zu entlassen, um ihre Verantwortlichkeit gegenüber der politischen Führungsspitze zu stärken. Kurz nach diesen Äußerungen kursierten Berichte über das persönliche Verhältnis Verheugens zu seiner Kabinettschefin, die er zudem in diese Position befördert und mit einer Gehaltserhöhung ausgestattet hatte.⁴² Obwohl eine Verbindung zwischen Verheugens Kritik und den Berichten über sein Privatleben nicht erwiesen war, mutete die zeitliche Nähe doch eigenartig unzufällig an. Vereinzelt wurde der Rücktritt des Kommissars gefordert. Rückendeckung erhielt Verheugen aber seitens der Bundesregierung und des Kommissionspräsi-

39 Kommission schlägt neuen Erweiterungskonsens vor, RAPID, IP/06/1503, Brüssel, den 8. November 2006.

40 Erklärung von Erweiterungskommissar Olli Rehn zu Serbien, RAPID, IP/07/742, Brüssel, 01.06.2007.

41 Frankreich bremst Türkei-Gespräche, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.06.2007.

42 Verheugens Déjà-vu, Financial Times Deutschland, 08.06.2007.

denten Barroso, sodass vor dem Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft die Affäre aus den Schlagzeilen verschwand. Damit war aber zugleich auch die sachliche Debatte um die Reformüberlegungen Verheugens vom Tisch; damit wurde eine zentrale Organisationsfrage der Kommission aufgeschoben, die angesichts der Erweiterung ohnehin erheblichen Belastungen ihrer Effizienz ausgesetzt ist.

Die interne Kohärenz des Kollegiums wurde zudem durch verschiedene Reizthemen belastet, welche einzelne Mitglieder zeitweise in einen handfesten Disput verwickelten. In der Frage der Grenzwerte für den CO₂-Ausstoß für Kraftfahrzeuge stellte sich Günter Verheugen demonstrativ hinter die deutsche Automobilindustrie und damit in Widerspruch zu seinem für Umweltschutz zuständigen Kollegen Dimas, der für einen Wert von 120 Gramm pro Kilometer plädierte.⁴³ Kritik erntete die Kommission auch für die im März 2007 veröffentlichte Liste an Sonderberatern, die in der Öffentlichkeit den Eindruck einer undurchsichtigen Verflechtung in der Grauzone von Lobbying und Politikberatung entstehen ließ.⁴⁴

Bilanz: Reformagenda mit zunehmenden Widerständen?

Obwohl die Kommission im Laufe des vergangenen Jahres in zahlreichen Politikfeldern punkten und insgesamt ihr öffentliches Image aufbessern konnte, haben sich einige sichtbare Zeichen einer möglicherweise neuen Konfliktsituation erkennen lassen. So scheint insbesondere nach dem Wahlsieg Nicholas Sarkozys in Frankreich die Reformdynamik der Kommission auf verstärkte nationale Widerstände zu stoßen. Die Liberalisierung der Energiemärkte wird hierfür einen Prüfstein abgeben und könnte die Kommission mitsamt ihrer eigenen Agenda ins politische Schleudern bringen. Auch innerhalb des Kollegiums schien keineswegs sicher, ob der von Barroso vorgegebene Kurs einmütig geteilt wird. In der Frage der Industrie-, Klima- und Umweltpolitik scheinen sich hier stark an nationalen Frontlinien ausgerichtete Lager entgegenzustehen, wie sich illustrativ am pittoresken Dienstwagendisput zwischen Günter Verheugen und Stavros Dimas medienträchtig widerspiegelte.

Auch steht die administrative Fitness der Kommission für die anstehenden Herausforderungen immer stärker zur Disposition. Die vom deutschen Kommissar angesprochenen Organisations- und Strukturdefizite innerhalb der Kommission im Verhältnis von politischer und administrativer Führungsebene wurden durch die einsetzende Diskussion um den persönlichen Amtstil Verheugens in den Schatten gestellt, haben aber neuralgische Punkte innerhalb der Behörde zur Sprache gebracht. Die aufgrund des Kompromisses zum Reformvertrag verzögerte Anpassung der institutionellen Reform wird im Übrigen angesichts der Inflationierung der Generaldirektionen und Dienste ihr übriges tun, um den Veränderungsdruck aufrecht zu erhalten. Nicht zuletzt aber aufgrund der zunehmenden parlamentarischen Rückbindung der künftigen Kommission stellt sich schließlich die Herausforderung, den politisch verantwortlichen Mitgliedern des Kollegiums Durchgriffs- und Gestaltungsrechte zu eröffnen, die einem ministeriellen Ressortprinzip entsprechen und es ihnen ermöglichen, für ihren Geschäftsbereich umfassend Rede und Antwort zu stehen.

Weiterführende Literatur

Müller-Graff, Peter-Christian: Die Zukunft des Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration*, Nr. 3, 2007, S. 223-237.

Tallberg, Jonas: Executive Politics, in: *Handbook on European Union Politics*, hg. v. Knud Eric Jørgensen, Marc Pollack und Ben Rosamond, London/New York: Sage Publications 2007, S. 195-212.

43 EU-Kommissar Verheugen steht Autobauern bei, *Die Welt*, 12.08.2007.

44 Die Dunkelmänner, *Die Zeit*, 30.11.2006.