

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Für die Kommission stellte das vergangene Jahr einen Neuanfang dar. Die Erweiterung der EU im Mai 2004 brachte neue Mitglieder aus den Beitrittsstaaten in das Kollegium, die zunächst ohne Geschäftsbereich agierten. Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 stand die Ernennung eines neuen Präsidenten der Kommission an. Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments zum ehemaligen portugiesischen Ministerpräsidenten José Manuel Durão Barroso wurden im Juli 2004 die Weichen für die Ernennung eines neuen Kollegiums gestellt. Zudem hat die Regierungskonferenz zentrale Bestimmungen zur Kommission im Vergleich zum Entwurf des Konvents für einen Verfassungsvertrag geändert und damit auch ihre künftige Rolle nachhaltig beeinflusst.

Neben diesen institutionellen Wegmarken konnte die Kommission in verschiedenen Politikfeldern Erfolge verzeichnen. Insbesondere das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum Stabilitäts- und Wachstumspakt bestätigte ihre Position und stärkte damit ihre Rolle als Garant der fiskalpolitischen Disziplin in der EU. Ihre Funktion als Gestalterin europäischer Politik wird in den kommenden Jahren mehr denn je gefordert sein.

Die Verabschiedung des Verfassungsvertrags

Im September 2003 gab die Kommission gemäß Art. 48 EUV ihre Stellungnahme zum Zusammentritt der Regierungskonferenz ab, in der sie ihre eigenen Prioritäten für eine europäische Verfassung formulierte.¹ Darin offenbarte sich eine Doppelstrategie der Kommission: einerseits eine grundsätzliche Bejahung des vom Konvent erarbeiteten und verabschiedeten Verfassungsentwurfes, zum anderen das Drängen auf Korrektur einiger als substantiell erachteter „Fehlkonstruktionen“. So dürfe die Regierungskonferenz zwar nicht „das Gesamtgleichgewicht des Verfassungsentwurfes in Frage stellen“², zugleich aber müsse sie dazu beitragen, die Verfassung „zu verbessern“ und „klarer zu formulieren“.³ Als zentrale Desiderate erschienen die Frage der Zusammensetzung der Kommission, die weitere Einschränkung von Mehrheitsentscheidungen, die Einführung flexibler Formen für eine „kleine Vertragsrevision“ sowie die Ermöglichung einer engeren ordnungspolitischen Kooperation zwischen den Staaten der Euro-Gruppe.⁴

Deutliche Kritik wurde geübt an der vom Konvent gewählten neuen Struktur der Kommission, die eine Unterscheidung zwischen Europäischen Kommissaren und Kommissaren vorsah und nur ersteren ein Stimmrecht im Kolleg zustand; diese Regelung erschien als „kompliziert, verwirrend und nicht praktikabel“.⁵ Dagegen präferiert die Kommission ein System, das allen Mitgliedstaaten eine Vertretung im Kollegium sichert und zugleich

1 Mitteilung der Kommission, Eine Verfassung für Europa, Stellungnahme der Kommission gemäß Art. 48 des Vertrags über die Europäische Union zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Änderung der Verträge, Brüssel, den 17.09.2003, KOM (2003) 548 endg.

2 Mitteilung der Kommission, Eine Verfassung für Europa, a.a.O., S. 3.

3 Ebd., S. 3.

4 Ebd., S. 3f.

5 Ebd., S. 5.

gewährleistet, dass alle Mitglieder dieselben Rechte und Pflichten haben. Um aber ein solches Gremium arbeitsfähig zu halten, sei es notwendig, die Beschlussfassung zu dezentralisieren, indem das Kollegium als Ganzes nur noch Fragen von besonderer Bedeutung entscheiden solle, die Hauptlast der Beschlussfassung aber auf Gruppen von Kommissaren in den jeweils zu ihrer Zuständigkeit gehörenden Bereichen entfallen würde.⁶

Während der Regierungskonferenz, die im Anschluss an den Konvent damit befasst war, den Entwurf eines Verfassungsvertrags zu verabschieden, wurden zahlreiche für die Kommission relevante Bestimmungen nochmals neu austariert und umformuliert.⁷ Beschlossen wurde, anders als im Konventsentwurf des Verfassungsvertrags vorgesehen und abweichend von den Vorstellungen der Kommission selbst, künftig ein Rotationsystem für die Besetzung des Kollegiums zu schaffen. Dieses soll aber nicht bereits für die erste in Anwendung des Verfassungsvertrags zu ernennende Kommission gelten, sondern für die dieser nachfolgenden (Art. I-26 (5) Verfassungsvertrag). Dann wird die Kommission nach Art. I-26 (6) aus einer Anzahl von Mitgliedern bestehen, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, so der Europäische Rat nicht einstimmig einen anders lautenden Beschluss fasst. Das andere Drittel ist bei der Amtszeit der nächsten Kommission zu berücksichtigen. Dabei ist nach Verfassungsvertrag das demographische und geographische Profil der EU zu beachten. Dieser Mechanismus soll zudem die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Dauer und der Reihenfolge der Amtszeiten gewährleisten. Zugleich ist das geographische und demographische Spektrum in der Union bei der Zusammensetzung der Kommission gebührend in Rechnung zu stellen (Art. I-26 (6) b) Verfassungsvertrag). Die Kommission selbst war und bleibt einem Rotationsmodell gegenüber skeptisch eingestellt.

Neben der Komposition des Kollegiums wurde die Stellung des Außenministers versuchsweise präzisiert. Gelungen ist dies im Vergleich zum Konventsentwurf zumindest in den Passagen, in denen die Zugehörigkeit des Außenministers zum Kollegium (die zuvor nicht immer eindeutig herauszulesen war) unterstrichen wurde. Unklar bleibt aber die Frage des Zugriffs des Kommissionspräsidenten auf die Person des Außenministers. So stellt Art. I-27 (3) fest, dass der „Außenminister der Union [...] sein Amt nach dem Verfahren des Art. I-28 Abs. 1 nieder[legt], wenn er vom Präsidenten dazu aufgefordert wird.“ Der Artikel I-28 Abs. 1 sieht aber überhaupt keine eigenständige Niederlegung des Amtes durch den Außenminister vor, sondern bestimmt, dass der Europäische Rat nach demselben Verfahren, mit dem er die Ernennung des Außenministers vornimmt, dessen Amtszeit beenden kann (Art. I-28 (1) Verfassungsvertrag). Hierzu sind eine qualifizierte Mehrheit des Europäischen Rates und die Zustimmung des Kommissionspräsidenten erforderlich. Somit bleibt unklar, welche konkreten rechtlichen Folgen die in Art. I-27 (3) des Verfassungsvertrags erwähnte Aufforderung des Kommissionspräsidenten überhaupt besitzt.

Die Kommission wird sich demnach in zentralen Fragen mit bisher unerprobten institutionellen und prozeduralen „Experimenten“ befassen müssen, deren Ausgang offen bleibt.

6 Ebd., S. 6.

7 Siehe hierzu die vorläufig konsolidierte Fassung der auf dem Europäischen Rat in Brüssel im Juni 2004 verabschiedeten Texte: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Brüssel, den 6. August 2004, CIG 87/04; sowie die Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz und Schlussakte, CIG 87/04 ADD 2, und die Protokolle und Anhänge I und II zum Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04 ADD 1.

Die Ernennung der Kommission: Notlösung oder Neuanfang?

Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament, welche die Europäische Volkspartei als stärkste politische Kraft bestätigten und den Sozialdemokraten insbesondere in Deutschland und Großbritannien empfindliche Niederlagen bescherten, machte sich ein selbstbewusstes Auftreten der Parlamentarier bei der Benennung des Kommissionspräsidenten bemerkbar. Die Staats- und Regierungschefs der EU waren zunächst nicht in der Lage, sich frühzeitig auf einen gemeinsamen Kandidaten für das Amt zu einigen. Deutschland und Frankreich favorisierten den belgischen Premier Verhofstadt, der allerdings einigen Regierungen als nicht akzeptabel, da zu föderalistisch erschien. So hatte seine Position während des Irak-Krieges und die Teilnahme am Vierergipfel vom April 2003, der die Schaffung eigener Planungs- und Einsatzführungsstrukturen für die EU im Rahmen der ESVP in die Debatte gebracht hatte, vor allem die Atlantiker in der Union verärgert. Die EVP präsentierte daraufhin den britischen Außenkommissar Christopher Patten als ihren Kandidaten für das Amt, was im Gegenzug eine heftige Kritik des deutschen Bundeskanzlers zur Folge hatte. Während Gerhard Schröder eine parteipolitische Instrumentalisierung geißelte und Jacques Chirac grundsätzliche Zweifel an der Eignung eines Briten für dieses Amt äußerte, attackierten im Gegenzug vor allem Parlamentarier die Vorgehensweise der Staats- und Regierungschefs, die hinter verschlossenen Türen über Personalentscheidungen berieten. Früh wurde deutlich, dass sich weder die belgische noch die britische Lösung als mehrheitsfähig erweisen würde. Demnach musste der Europäische Rat eine Kompromisslösung finden, für die eine Reihe führender EU-Politiker gehandelt wurden.⁸

Überraschend fiel die Wahl der Staats- und Regierungschefs auf den portugiesischen Regierungschef José Manuel Durão Barroso, der bislang kaum auf dem Brüsseler Parkett durch seine europapolitischen Initiativen oder Zielvorstellungen aufgefallen war. Allerdings schien die Entscheidung zugunsten eines konservativ-liberalen Politikers der Mehrheitsströmung im EP entgegenzukommen; zugleich war Barroso für alle Regierungen ausreichend konsensfähig, obwohl er sich in der Irak-Krise durch seine US-freundliche Haltung auch Gegner geschaffen hatte und insbesondere auf der Seite der politischen Linken im EP auf Kritik stieß. Entsprechend war er deutlich bemüht, diese Frage herunterzuspielen und sich als „Mann der Mitte“ zu präsentieren.

Während der Anhörung im EP vermochte er zwar nicht, seine Kritiker restlos zu überzeugen, doch herrschte der Eindruck vor, dass es ihm gelungen war, eine Mehrheit für seine Wahl zu gewinnen.⁹ Unsicher blieb bis zuletzt die Haltung der SPE, deren Vorsitzender Martin Schulz für eine Zustimmung plädierte, da im Gegenzug die EVP bereit war, den spanischen Sozialisten José Borrell zum Präsidenten des Europäischen Parlaments mitzutragen. Das letztlich klare Abstimmungsergebnis bestätigte den Handel der Fraktionspitzen und öffnete den Weg für das weitere Ernennungsverfahren.

Zur Zusammensetzung der Kommission hatten einzelne Regierungen bereits Wünsche geäußert, die dem designierten Präsidenten nicht gerade gelegen kamen. So lehnte Barroso die von Bundeskanzler Schröder geforderte Schaffung eines Superkommissars für Wirtschaft, Währung, Industrie und Wettbewerb ab, für die Günter Verheugen „zur Verfügung stand“.¹⁰

8 „Gefährliche Zweisamkeit“, FAZ, 5. Juli 2004.

9 „Barrosos Bewerbung, Portugals Ex-Premier stellt sich im EU-Parlament vor“, Süddeutsche Zeitung, 22. Juli 2004.

10 „Keine Kommissare erster und zweiter Klasse“, Süddeutsche Zeitung, 13. August 2004.

Erstaunlich zügig gelang es dem Portugiesen in Absprache mit den Mitgliedstaaten, sein Team zusammenzustellen und die künftige Kompetenzverteilung zu arrangieren.¹¹ Auffällig ist dabei, dass Barroso den Angehörigen der „großen“ Mitgliedstaaten nicht per se die gewichtigsten Ressorts übertragen hat. So kann Günter Verheugen mit dem Geschäftsbereich Unternehmenspolitik und Industrie angesichts der zuvor geäußerten Wünsche nur mäßig zufrieden sein, wenn ihm auch einige Bereiche wie die Raumfahrt und die sicherheitsrelevante Forschung zugeschlagen wurden und er künftig die Kommission innerhalb des Rates für Wettbewerbsfähigkeit vertritt und auch die Lissabon-Strategie federführend im Kollegium vorantreiben wird. Doch bedeuten diese Punkte allesamt kaum reale Kompetenzen als vielmehr primär Koordinierungsverantwortung, in die sich auch der Kommissionspräsident aller Voraussicht nach immer wieder einschalten wird. Verheugens Äußerung, bei ihm „liefen künftig die Fäden zusammen“, reflektieren daher primär den persönlichen Anspruch des Deutschen, den es gegen Widerstände anderer Kollegen durchzusetzen gelten wird. So wird Barroso persönlich den Vorsitz in der Kommissionsgruppe zur Lissabon-Strategie übernehmen. Aber auch der künftig für die Verkehrspolitik verantwortliche französische Kommissar Barrot ist mit einem vergleichsweise mittelgewichtigen Ressort abgefunden worden, was angesichts der ehrgeizigen Äußerungen von Präsident Chirac im Vorfeld als deutliche „Abfuhr“ durch Barroso interpretiert wurde. Weniger Grund zur Klage haben dagegen der Brite Mandelson, der mit dem Bereich der Handelspolitik betraut wurde, und der Italiener Buttiglione mit der Zuständigkeit für Recht, Freiheit und Sicherheit.

Die Schwergewichte der Kommission sind in einer Mischung aus geographischen und demographischen Erwägungen verteilt worden.¹² Der spanische Kommissar Joaquín Almunia kann mit der Weiterführung des wichtigen Bereichs Wirtschaft und Währung durchaus zufrieden sein, gilt aber im Falle der Ernennung Solanas zum neuen EU-Außenminister nach Ratifizierung des Verfassungsvertrags als Ablöse kandidat (da dann das spanische Kommissionsmitglied bereits besetzt wäre). Gleiches würde auf den Geschäftsbereich der bisherigen österreichischen Außenministerin Ferrero-Waldner zutreffen, die mit den Außenbeziehungen ebenfalls eines der attraktivsten Ressorts erhält. Einen „dicken Brocken“ konnte die polnische Kommissarin Hübner mit der Regionalpolitik an Land ziehen, was ihr angesichts der künftigen Neubestimmung der mittelfristigen Finanzplanung und damit auch der strukturpolitischen Schwerpunktsetzungen erheblichen Einfluss eröffnen wird. Eine zentrale Rolle wird im Ringen um die Agenda 2007 vor allem die neue litauische Haushaltskommissarin Dalia Grybauskaitė einnehmen, während der Este Siim Kallas als einziger der Angehörigen der neuen Mitgliedstaaten einen Vizepräsidentenposten bekleiden wird.

Die Dänin Mariann Fischer Boel wird sich mit der Landwirtschaftspolitik befassen, wofür sie als ehemalige dänische Agrarministerin gute fachliche Voraussetzungen mitbringt. Sie könnte den bereits von Franz Fischler eingeschlagenen Weg einer schrittweisen und vorsichtig dosierten Fundamentalreform weiter vorantreiben. Das ebenfalls einflussreiche Wettbewerbsressort wurde der niederländischen Liberalen Neelie Kroes übertragen, die damit den Sprung aus der Privatwirtschaft in die europäische Politik tat, nachdem sie

11 „Barrosos Paket, Geschick und schnell stellt der neue EU-Kommissionschef sein Team zusammen“, Süddeutsche Zeitung, 13. August 2004.

12 „Am Rande mittendrin, Baltische Kommissare bekommen einige der wichtigsten Posten“, Süddeutsche Zeitung, 14. August 2004.

zuvor Tätigkeiten im Universitätsbereich und als Ministerin ausgeübt hatte und aus ihrer Heimat den Ruf einer „Eisernen Lady“ mitbrachte.¹³ Das nach dem Beitritt von zehn Kandidatenländern deutlich reduzierte Erweiterungsressort wird unter Leitung des Finnen Olli Rehn um die Zuständigkeit für den Westlichen Balkan aufgestockt, die damit aus der Verantwortung der GD Außenbeziehungen entlassen und einem möglichen Zugriff des künftigen Außenministers entzogen wird. Damit ist für diese Region eine deutliche Beitrittsperspektive anvisiert.

Noch sind die Erwartungen an das Team sowie an den neuen Kommissionspräsidenten eher diffus. Doch scheint Barroso im Unterschied zu seinem Vorgänger eine deutlichere persönliche Handschrift in der Arbeit des Kollegiums hinterlassen und seine Möglichkeiten zur Vorgabe von politischen Leitlinien durchaus nutzen zu wollen.¹⁴ Im Zentrum seiner Bemühungen wird die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik stehen, die im Sinne der Lissabon-Strategie modernisiert und stärker auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet werden soll.

Die Kommission in der WWU: Leisere Töne des Stabilitätsgaranten

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der EU stellte sich nach Einschätzung der Kommission im vergangenen Jahr nicht übermäßig ermutigend dar, was auch die Chancen auf eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verringerte. Im Juli 2004 äußerte sie die Prognose, dass die Haushaltsdefizite in den meisten EU-Staaten für 2004 deutlich über den Schätzungen liegen würden, die noch im Herbst 2003 in die Stabilitätsprogramme eingeflossen seien.¹⁵

Neu auf der Defizit-Sünderbank Platz nehmen durften auf Empfehlung der Kommission die meisten der im Mai 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten. Sie leitete am 12. Mai 2004 das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 104 (3) EGV gegen Malta, Tschechien, die Slowakei, Polen, Ungarn und Zypern ein. Dagegen konnten Slowenien, Litauen, Lettland und Estland mit soliden Haushaltszahlen beeindrucken und gelten als Musterschüler europäischer Wachstums- und Stabilitätspolitik sowie als erste Anwärter auf den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion. In den Konvergenzprogrammen für die neuen EU-Mitglieder hat die Kommission die aus ihrer Sicht erforderlichen Maßnahmenbündel definiert und auf die jeweilige nationale Situation zugeschnitten.

Eine Stärkung ihrer Position konnte die Kommission im Juli 2004 verzeichnen, als der Europäische Gerichtshof das Zustandekommen des Beschlusses des Rats vom November zur Aussetzung des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich für rechtswidrig erklärte. Die Kommission hatte gegen die Entscheidung Klage erhoben und war damit bewusst eine Kraftprobe mit den Mitgliedstaaten eingegangen, die ihre heftige Kritik insbesondere aus Paris und Berlin eingehandelt hatte.¹⁶

Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs kann sich die Kommission als „Punktsieger“ fühlen, aber auch die Mitgliedstaaten sahen in dem Urteil eine Bestätigung ihrer Rolle als „Herren des Defizitverfahrens“.¹⁷ Letztlich hatte der Gerichtshof die Mitgliedstaaten auf die vertragsgetreue Anwendung des Wachstums- und Stabilitätspaktes

13 „Strippenzieher und Eiserne Lady“, Süddeutsche Zeitung, 14. August 2004.

14 „Machtwechsel in Brüssel: die Ziele der Kommission unter José Manuel Barroso“, Süddeutsche Zeitung, 14. August 2004.

15 „Brüssel wiederholt Kritik an der unsoliden Finanzpolitik in Europa“, FAZ, 3. Juli 2004.

16 „Am 13. Juli Klarheit über den Stabilitätspakt“, FAZ, 30. Juni 2004.

17 „Auf zum nächsten Kampf, Im Streit um den Stabilitätspakt ist die Kommission Sieger nach Punkten – nun braucht sie den Kompromiss mit dem Ministerrat“, Süddeutsche Zeitung, 14. Juli 2004.

verpflichtet und institutionelle Alleingänge, wie in den „Schlussfolgerungen“ vom November 2003, die einen Freispruch für die Defizitsünder darstellen sollten, untersagt. Gefordert ist nun ein neues Zusammenspiel zwischen Rat und Kommission, das beide Seiten zu Kompromissen zwingen wird. Anzeichen hierfür lieferte der neue Währungskommissar Joaquín Almunia, der im Unterschied zu seinem als stabilitätsfixiert geltenden Vorgänger Pedro Solbes größere Spielräume für die nationale Fiskalpolitik sieht. So scheint er grundsätzlich zu einer Flexibilisierung des Wachstums- und Stabilitätspaktes bereit, die es den Mitgliedstaaten erlauben würde, in Phasen eines anhaltenden wirtschaftlichen Abschwungs die magische Drei-Prozent-Marke vorübergehend zu überschreiten, ohne damit Sanktionsmaßnahmen heraufzubeschwören. Im Gegenzug sollte das Gesamtdefizit stärker Berücksichtigung finden, was den Druck von Ländern wie Frankreich und Deutschland auf andere Mitgliedstaaten wie Italien und Griechenland verlagern würde.¹⁸ Ob dies allerdings politisch durchsetzungsfähig sein wird, bleibt zweifelhaft, da unter den Mitgliedstaaten eine neue „Sünderdebatte“ wenig aussichtsreich zu sein scheint.

Neuordnung der Haushalts-, Regional- und Strukturpolitik

Mit ihren Vorschlägen für eine Neufassung der Verordnungen zur Regional- und Strukturpolitik hat die Kommission im Juli 2004 deutlich erkennen lassen, dass künftig die Vergabe von Fördermitteln aus Brüssel an bestimmte Bedingungen geknüpft wird. So sollen die Finanztransfers aus dem Kohäsionsfonds gekürzt oder Zusagen gestrichen werden, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen, ein übermäßiges Defizit nicht abbauten oder die Konvergenzprogramme nicht umsetzen.¹⁹ Zudem soll künftig erschwert werden, EU-Subventionen zu Standortverlagerungen von Unternehmen zu nutzen.²⁰ Zusätzlich wird das gesamte Instrumentarium der EU-Struktur- und Regionalpolitik nach den Vorstellungen der Kommission vereinfacht werden, um unnötige administrative Verzögerungen und Belastungen zu vermeiden.²¹

Den umfangreichen deutschen Forderungen nach einer drastischen Beschneidung des Steuerdumpings in der EU durch Kürzung von Fördermitteln an diejenigen EU-Mitgliedstaaten, deren Unternehmenssteuern unter dem EU-Durchschnitt liegen, wurden dagegen von der Kommission aus „populistisch“ bezeichnet und verworfen. Die Bundesregierung kündigte allerdings an, dass sie diese Frage bei den Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung wieder einbringen und durchfechten werde.

Damit sind weitere kontroverse Verhandlungen im Rahmen der Agenda 2007 zu erwarten. Ohnehin ist die Kommission durch die von Michael Schreyer präsentierte Planung für die mittelfristige Finanzierung der EU unter heftigen Beschuss der Mitgliedstaaten geraten. Im Februar 2004 hatte die Kommission in einer Mitteilung ihre Vorstellungen über die künftige budgetäre Architektur der EU dargelegt und war darin davon ausgegangen, dass es in einer EU-27 bei einer Eigenmittelobergrenze von 1,24 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU möglich sei, die Herausforderungen der Erweiterung zu meistern.²² Diese dürfe aber andererseits auch nicht wesentlich unterschritten werden.

18 „Ausweg aus dem Jammertal, Brüssel will den Pakt reformieren“, Süddeutsche Zeitung, 14. Juli 2004.

19 Siehe hierzu Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Errichtung des Kohäsionsfonds, Brüssel, den 17.04.2004, KOM (2004) 494 endg.

20 Siehe „EU will Strukturfonds als Sanktionsinstrument einsetzen“, FAZ, 16. Juli 2004.

21 „Das Rennen um die EU-Subventionsmilliarden beginnt“, FAZ, 13. Juli 2004.

22 Mitteilung der Kommission: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013, KOM(2004) 101 endg., Brüssel, 10.02.2004.

Zudem schlug die Kommission einen Korrekturmechanismus für die Nettozahler vor, welcher das bislang ausschließlich für Großbritannien geltende Rabattverfahren ablösen und damit auch weitere Länder in den Genuss von Erstattungen kommen lassen soll. Danach werde den EU-Mitgliedern, deren Nettobeitrag in die EU-Kassen mehr als 0,35 ihrer Wirtschaftsleistung betrage, zwei Drittel des Überschusses zu erstatten sein.²³ Angesichts des von der Kommission prognostizierten dramatischen Anstiegs der Nettosaldo Deutschlands, der Niederlande und Großbritanniens soll damit ein Ausgleichsmechanismus geschaffen werden, der die Kluft zwischen Nettozahlern und -empfängern verringert. Zugleich sei das Ausgabeniveau der EU aber nicht – wie von der Gruppe der Nettozahler anvisiert – stärker zu limitieren oder gar zu reduzieren, da sonst kaum Handlungsspielräume für die erweiterte Union bestünden.

Die Kommission muss in den kommenden Monaten mit erheblichem Widerstand der britischen Regierung gegen die Aufgabe ihres seit 1984 geltenden Rabatts rechnen, wie in einem Positionspapier vom Juli 2004 bereits angekündigt wurde.²⁴ Zudem wird fraglich sein, ob der auch vom neuen Kommissionspräsidenten Barroso für notwendig erachtete Ausgabenplafonds seitens der Nettozahler akzeptiert werden wird, die in einem gemeinsamen Brief an Kommissionspräsident Prodi im Dezember 2003 drastische Ausgabenbegrenzungen gefordert hatten.²⁵

Die Kommission in der WTO-Runde: neuer Anlauf nach Cancún

Zu den Daueraufgaben der Kommission gehörte auch im vergangenen Jahr die Verhandlungsführung im Rahmen der WTO-Runde, die auf der Konferenz im mexikanischen Cancún im September 2003 einen herben Rückschlag erlitten hatte. Im Vorfeld der WTO-Gesprächsrunde von Genf im Juli 2004 über ein Rahmenabkommen für die weiteren Gespräche bekräftigten Handelskommissar Lamy und Agrarkommissar Fischler ihre Bereitschaft zu Ergebnissen zu gelangen.

Gedeckt wurde die Position der Kommission durch die Schlussfolgerungen des Rates vom Juli 2004, in denen darauf hingewiesen wurde, dass es gelte, die Vorlagen des Vorsitzenden der WTO-Verhandlungsrunde „auszubalancieren“ und die Position der EU im Hinblick auf das Endergebnis der Runde nicht zu präjudizieren. Darin kam die Unzufriedenheit der europäischen Seite mit den als zu weitgehend empfundenen Vorschlägen des Vorsitzes zum Ausdruck, die insbesondere im Agrarbereich aus Sicht Brüssels zu harte Forderungen stellte, ohne die übrigen Haupthandelspartner – im besonderen die USA – ähnlich drastischen Reformen abzuverlangen. Insbesondere Frankreich äußerte seinen Unmut über den im Raum stehenden Subventionsabbau und insistierte auf die Abhaltung regelmäßiger Treffen der verantwortlichen Minister, nicht zuletzt um die Kommission „an der kurzen Leine“²⁶ zu halten und Alleingänge zu unterbinden.

Vor allem ist die Pariser Regierung darüber besorgt, dass die Kommission einer grundsätzlichen Streichung von Agrarsubventionen zustimmt, und wird hierbei von Belgien, Polen und Ungarn unterstützt, während auf der anderen Seite Deutschland, Großbritannien, Schweden und Italien zu bedingten Konzessionen bereit wären, wenn zugleich Vorteile beim Abbau von Industrie- und Dienstleistungszöllen erzielt werden könnten.²⁷

23 „Deutschlands Nettobeitrag zur EU könnte sich verdoppeln“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Juli 2004.

24 „London stellt EU-Ausgaben in Frage“, FAZ, 12. Juli 2004.

25 „Kampf um die EU-Kasse“, Die Welt, 20. Januar 2004.

26 „Kommission an der kurzen Leine“, Süddeutsche Zeitung, 27. Juli 2004.

27 Vgl. ebd.

Ohne Frage bleibt der Agrarsektor der neuralgische Punkt der WTO-Runde, doch hat die Kommission hier mittlerweile neben den offiziellen Verhandlungen eigene informelle Kontakte mit den USA, Australien, Indien und Brasilien aufgenommen, um Kompromisse zu erörtern und diese dann dem WTO-Vorsitz zu präsentieren. Ihr Angebot vom Frühjahr 2004 war hier ein erster Schritt. Die Kommission ließ sich zu einem grundsätzlichen Zugeständnis über den Abbau von Exportsubventionen bewegen und hat im Gegenzug auf einer restriktiveren Handhabung der US-Exportkredite bestanden, die sie als indirekte Subventionen interpretiert.²⁸ Zudem forderte sie, dass bestimmte Länder wie Australien, Kanada und Neuseeland ihre Staatsmonopole im Agrarhandel abschaffen, und schließlich sollten bestimmte sensible Produkte auch weiterhin besonders geschützt werden.²⁹ Zudem sollte aus europäischer Sicht in absehbarer Zeit auch mit Gesprächen über die „Singapur-Themen“ (Investitionsschutz, Wettbewerbsregeln, öffentliches Beschaffungswesen) begonnen werden, was die führenden Entwicklungsländer allerdings blockierten.

Der Erfolg der Genfer Gespräche Anfang August und die damit verbundene Einigung über die Rahmenbedingungen für die weiteren Verhandlungen hat die Hoffnungen auf einen Abschluss der WTO-Runde bis Ende 2005 genährt.³⁰

Erweiterung und Neue Nachbarschaft: Die Kommission als Schrittmacher

Die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien haben im abgelaufenen Jahr erhebliche Fortschritte verzeichnen können. Mit Bulgarien wurden sämtliche Kapitel geschlossen, sodass nun die Unterzeichnung und Ratifizierung der Beitrittsakte ansteht. Nach Schätzung der Kommission wird der anvisierte Termin 2007 damit zu halten sein. In den Gesprächen mit Rumänien stehen Mitte 2004 noch sieben Kapitel offen,³¹ doch auch hier beabsichtigt die Kommission möglichst parallel zu Bulgarien zu einem Ergebnis zu gelangen.

Deutlichere Gestalt nahm im Laufe des vergangenen Jahres auch die Neue Nachbarschaftspolitik der EU an, die zunächst durch Kommissar Verheugen federführend geleitet wurde und künftig der Österreicherin Ferrero-Waldner anvertraut sein wird. Seit Oktober 2003 wurde verstärkt und in enger Abstimmung zwischen der Kommission, dem Hohen Vertreter für die GASP sowie den Gremien des Rates eine Konkretisierung der nun umgetauften „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ (ENP) vorgenommen, die im Strategiepapier vom 12. Mai 2004 sowie in einzelnen Länderberichten ihren Ausdruck fand.³² Parallel hierzu fanden Sondierungsgespräche über noch zu erstellende Aktionspläne mit Vertretern der osteuropäischen und mediterranen Anrainerstaaten statt, mit denen Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen in Kraft getreten sind: „Die vorgeschlagene Methode besteht darin, zusammen mit den Partnerländern eine Reihe von Prioritäten festzulegen, deren Erfüllung sie näher an die Europäische Union heranrückt [...]. Die Vision der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist ein Ring aus Ländern, die die grundlegenden Werte und Ziele der EU teilen und in eine zunehmend engere Beziehung eingebunden wer-

28 „Abschaffung der Agrarsubventionen rettet die Verhandlungen“, *Die Welt*, 2. August 2004.

29 „Letzte Chance, Die Verhandlungen über eine Liberalisierung des Welthandels drohen zu scheitern“, *Die Welt*, 27. Juli 2004.

30 „Ohne die USA und die Europäer geht nichts“, *Süddeutsche Zeitung*, 2. August 2004.

31 Siehe das Kommissionsdokument *Accession Negotiations: State of Play*, Ministerial 17-18/6/2004, hg. Von der GD Erweiterung, abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/stateof-play_june2004.pdf.

32 Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, den 12. Mai 2004, KOM (2004) 373 endg.

den, die über die Zusammenarbeit hinaus ein erhebliches Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration beinhaltet³³. Die anvisierten Formen einer „privilegierten Partnerschaft“ sollen demnach eine qualitativ herausgehobene Position der Drittstaaten herbeiführen, doch bleibt diese Vision letztlich diffus. Mit den meisten Mittelmeeranrainern sind bereits euro-mediterrane Partnerschaftsabkommen geschlossen worden, die eine Assoziierung und die Schaffung einer Freihandelszone umfassen; auch finanzstarke Hilfs- und Förderprogramme im Rahmen von MEDA oder TACIS sind bereits initiiert und durch Finanzprotokolle flankiert worden. TACIS und MEDA sollen allerdings ab 2007 durch ein neues Programm, das Europäische Nachbarschaftsinstrument, ergänzt werden, das schwerpunktmäßig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördert.³⁴

Eine Antwort auf die Frage, worin nun ein grundlegend neuer Ansatz zur Vertiefung liegen soll, bleibt die Kommission allerdings bislang schuldig. Das Strategiepapier listet eine Reihe von unterschiedlichen Zielen, Prioritäten und Instrumenten auf, erweckt aber insgesamt noch den Eindruck einer summarischen Verknüpfung bestehender im Rahmen der Kooperationspolitik üblicher und gängiger Formeln. Die bislang vorliegenden Länderberichte zur Ukraine, Moldawien, Marokko, Tunesien, Jordanien, Israel und der palästinensischen Autonomiebehörde lesen sich nicht grundlegend anders als vergleichbare Dokumente zu lateinamerikanischen oder asiatischen Drittstaaten.

Wenn die Kommission und die EU insgesamt den an der ENP beteiligten Ländern keine substantiellen Vertiefungsperspektiven aufzeigt, kann die Nachbarschaftspolitik in eine ernsthafte Glaubwürdigkeitskrise geraten und auf Akzeptanzprobleme in den Drittstaaten stoßen.

Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik: Mahner und Initiator

Auch in der Innen- und Justizpolitik versuchte die Kommission im abgelaufenen Jahr, durch ihre Vorschläge und Initiativen zur Vertiefung der EU-internen Zusammenarbeit beizutragen. So legte sie am 11. November 2003 einen Vorschlag zur Errichtung einer Agentur für die EU-Außengrenzen vor.³⁵ In ihrer Mitteilung zum Ausbau der polizeilichen und zollbehördlichen Kooperation der Mitgliedstaaten vom 5. Mai 2004 bemängelte sie grundsätzlich die nur schleppenden Fortschritte in diesem Bereich und identifizierte das Fehlen eines strategischen Konzepts als eines der hauptsächlichen Defizite.³⁶ Sie empfahl eine Verbesserung des Informationsflusses insbesondere durch Stärkung von Europol, den Ausbau der grenzüberschreitenden Polizeiarbeit, für die die Task Force der europäischen Polizeichefs besser in die bestehenden EU-Strukturen eingebunden werden sollte, eine Funktionserweiterung des Schengener Informationssystems (SIS), die Förderung gemeinsamer Dienstkulturen und Ausbildungssysteme vor allem durch die Europäische Polizeiakademie (EPA), sowie einen verstärkten Einsatz von Verbindungsbeamten innerhalb der zollbehördlichen Kooperation.³⁷

Einen besonderen Stellenwert nimmt die Terrorismusbekämpfung ein. In ihrem Aktionspapier vom 18. März 2004 als Reaktion auf die Terroranschläge in Madrid forder-

³³ Ebd., S. 3, S. 5.

³⁴ Vgl. die Pressemitteilung der Kommission, Nach der Erweiterung: Kommission verleiht der Nachbarschaftspolitik neue Impulse, IP/04/632, Brüssel, den 12. Mai 2004.

³⁵ Einrichtung einer EU-Agentur für die operative Zusammenarbeit der EU an den Außengrenzen, IP/03/1519, Brüssel, den 11. November 2003.

³⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ausbau der polizeilichen und zollbehördlichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union, KOM (2004) 376 endg., Brüssel, 18.05.2004.

³⁷ Vgl. ebd., S.47ff.

te die Kommission einen engeren Austausch von relevanten Intelligence-Ergebnissen, eine stärkere Rolle von Europol, die deutlichere Bündelung verschiedener Stränge einzelner Dienste im Rat, wo der Ratsgruppe „Terrorismus“ (TWG) eine koordinierende Funktion zukommen sollte, sowie drastischere Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrors.³⁸

Beachtlichen Ehrgeiz legte die Kommission in der Asylpolitik an den Tag, wo sie die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens nach einem Zwei-Phasen-Modell vorschlug.³⁹ Nach Aufforderung durch den Europäischen Rat von Thessaloniki legte sie zudem im Juli 2004 ihren ersten Jahresbericht über Migration und Integration vor. Hierin forderte sie eine bessere Vorbereitung auf weitere Einwanderungsströme, insbesondere durch die Erarbeitung gemeinsamer Konzepte für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten und die Eröffnung höherer Anteile von Einwanderern am Arbeitsmarkt. Zudem bemängelte sie die unzureichende Durchdringung wichtiger Politikbereiche wie der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik durch einwanderungsspezifische Fragestellungen.³⁹

Ausblick: Härtetest für die neue Kommission

In den kommenden Monaten wird die neue Kommission unter ihrem Präsidenten Barroso verschiedenen ‚Härtetests‘ ausgesetzt sein, die ihr kaum eine Schonfrist erlauben werden. Nach ihrer Ernennung – und hierzu bedarf es des Votums des Europäischen Parlaments – wird sie beweisen müssen, dass die Erweiterung ihrer Mitglieder um Vertreter der neuen Mitgliedstaaten mit eigenen Geschäftsbereichen reibungslos vonstatten geht und sie insgesamt funktionsfähig bleibt. In den langwierigen Verhandlungen um die Agenda 2007 wird sie intern eine effiziente Koordinierung zwischen einzelnen Ressorts bewerkstelligen und gegenüber den Mitgliedstaaten als kohärenter Akteur auftreten müssen. Hier wird aller Voraussicht nach die politische Führungsfähigkeit des Präsidenten gefordert sein, der seine vertraglichen Handlungsmöglichkeiten umfassend nutzen könnte, um seine Linie durchzusetzen. Nach den ernüchternden Erfahrungen in der Amtszeit Romano Prodis sind die Erwartungen an ein profiliertes Erscheinungsbild der Kommission deutlich gewachsen.

Die Debatte um die Ratifizierung des Verfassungsvertrags erfordert zudem die volle Aufmerksamkeit der Kommission und insbesondere ihre Fähigkeit, den Bürgern der EU die Inhalte europäischer Politik näher zu bringen und die Zustimmung zur Union in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Ob die Kommission wieder verstärkt in das Zentrum der europapolitischen Diskussionen rückt, wird entscheidend von ihrer Fähigkeit abhängen, eine Initiativfunktion für wesentliche Gestaltungsfragen der Union zu übernehmen.

Weiterführende Literatur

Sylvie Goulard: Die Rolle der Kommission im Konvent: Eine Gratwanderung, in: *integration*, Nr.4, 2003, S. 371-382.

Alasdair Murray: *An unstable house? Reconstructing the European Commission*, Centre for European Reform Working Paper, London 2004.

38 Vgl. Europäische Maßnahmen als Reaktion auf die Terroranschläge in Madrid, Memo/04/66, Brüssel, den 18. März 2004; sowie ebd., S. 54ff.

39 Mitteilung der Kommission: Das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, KOM(2004) 503 endg., Brüssel, 15.07.2004.

39 Mitteilung der Kommission: Erster Jahresbericht über Migration und Integration, KOM (2004) 508 endg., Brüssel, 16.07.2004.