

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Das vergangene Jahr stellte die Kommission vor zahlreiche Herausforderungen, die insgesamt eine verstärkte politische Führung in der Europäischen Union erforderten. Insbesondere das Scheitern des Verfassungsvertrags in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden löste eine Krisenstimmung aus, die den Integrationsprozess in sehr grundsätzlicher Weise auf den Prüfstand stellte. Nach Jahren eines eher schwachen politischen und institutionellen Profils versuchte die neue Kommission unter ihrem Präsidenten José Manuel Barroso, die Initiative zu ergreifen und für die Union insgesamt eine institutionelle Vorreiterrolle zu besetzen.¹ Gelungen ist ihr dieses Unterfangen bislang aber nur sehr bedingt.

Der Fehlstart der Barroso-Kommission: Ausrutscher in eine neue Normalität?

Die Ernennung der Kommission unter der Leitung des Portugiesen José Manuel Barroso gestaltete sich wider Erwarten äußerst schwierig und mühselig; das Team, das der ehemalige portugiesische Ministerpräsident zusammengestellt hatte, fand nach den Anhörungen im Europäischen Parlament keine einhellige Unterstützung unter den Abgeordneten.² Vielmehr formierte sich ein zunehmend konfliktbereiter Widerstand in den Reihen des EP, der sich vor allem auf die Person des italienischen Kandidaten für den Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit, Rocco Buttiglione, konzentrierte. Dessen Berufung war vom zuständigen Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres abgelehnt worden. Ähnlich erging es dem ungarischen Kandidaten für den Geschäftsbereich Energie, László Kovács, der im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie mehrheitlich nicht überzeugen konnte. Zudem äußerten sich mehrere Ausschüsse zwar grundsätzlich zustimmend zu einzelnen Kandidaten, machten aber zugleich Bedenken geltend, so im Falle des Griechen Stavros Dimas (vorgesehen für Umweltpolitik), der Lettin Ingrida Udre (vorgesehen für Steuern und Zollunion), der Dänin Mariann Fischer-Boel (vorgesehen für Landwirtschaft) und der Niederländerin Nellie Kroes (vorgesehen für Wettbewerb).³

Insbesondere aber die Äußerungen Rocco Buttigliones zu gesellschaftlichen Fragen wie der Rolle der Frau oder gleichgeschlechtlichen Lebensformen brachte einen Großteil der Linken und linken Mitte im Europäischen Parlament (EP) gegen sich auf und gefährdete zusehends die Zustimmung des Plenums zum gesamten Kollegium.⁴ Obwohl die Signale aus dem Europäischen Parlament dem designierten Kommissionspräsidenten deutliche Zweifel am Erreichen der notwendigen Mehrheit im Plenum aufkommen ließen, hielt Barroso zunächst unbeirrt an seinen Personalvorschlägen fest und wurde dabei von einem

1 Siehe hierzu die Analyse von Sarah Reichel / Alexandra Jonas / Andreas Maurer: Die zukünftige EU-Kommission, Führung, Kollegialität und Ziele in der Diskussion, SWP-Aktuell 42, September 2004, S. 6f.

2 „Barrosos Team zeigt Schwächen“, FAZ.NET, 12.10.2004.

3 Siehe für eine Übersicht mit den entsprechenden Bewertungen der einzelnen Kandidaten durch die Ausschüsse und politischen Gruppen: http://www.euractiv.com/Article?_lang=DE&tcaturi=tcu:31-130948-16&type=News.

4 „Die Stunde der Emanzipation“, Die Zeit, 26.10.2004.

Großteil der Fraktion der EVP unterstützt, während sich die Ablehnung insbesondere in den Reihen der SPE, der Linksozialisten, der Grünen sowie der liberalen Fraktion organisierte. Barroso ließ lange Zeit keine Bereitschaft erkennen, auf die ablehnenden und kritischen Stimmen einzugehen und Umbesetzungen vorzunehmen.

Erst am 27. Oktober 2004, dem vorgesehenen Tag der Abstimmung im EP, zog Barroso angesichts einer drohenden Abstimmungsniederlage sein Team zurück. Zu spät hatte er die Situation richtig eingeschätzt und war dann mit als unzureichend empfundenen Kompromissangeboten gescheitert.⁵ Er führte in der Folge eine Reihe von Neu- und Umbesetzungen durch, nachdem Buttiglione selbst seine Kandidatur zurückgezogen hatte.⁶ Barroso war somit gezwungen, seine bisherige Linie aufzugeben und musste offenkundig eine schwere Schlappe hinnehmen, zugleich bot sich ihm aber die Möglichkeit, gleich mehrere Problemfälle anzugehen und eine Verschärfung des Konflikts mit dem Europäischen Parlament zu vermeiden.

So rückte der bisherige italienische Außenminister Fratelli an die Stelle Buttigliones, zudem wurde der Lette Andris Piebalgs für den Bereich Energie nominiert, und der Ungar László Kóvacs, ursprünglich für Energie vorgesehen, erhielt die Zuständigkeit für Steuerfragen. Die Anhörung der drei Kandidaten fand am 15. und 16. November 2004 statt, am 18. November erfolgte die Zustimmung des EP mit deutlicher Mehrheit.

Diese Vorgänge sind als denkbar ungünstiger Start des neuen Kommissionspräsidenten und seiner Mannschaft angesehen worden, hatte Barroso doch erst reichlich spät begriffen, dass es der Mehrheit des EP ernst mit der Ablehnung seiner Mannschaft war und dass die ihm zugesagte Unterstützung nicht ausreichen würde. Barroso war damit paradoxerweise einer ähnlichen Fehleinschätzung erlegen, die ihn selbst in sein Amt katapultiert hatte: der Auffassung, dass die Zustimmung des Parlaments zur Kommission eher Formsache denn eigenständige politische Entscheidung war. Dies hatten bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten bereits die Regierungen Deutschlands und Frankreichs erleben müssen, als sie mit ihrem Vorschlag scheiterten, den belgischen Premier Verhofstadt an die Spitze der Kommission zu befördern. Der Sieger des gesamten Be- und Ernennungsverfahrens war somit unbestritten das Europäische Parlament, das mit seinem Vorgehen das Prozedere für die Zukunft nachhaltig verändert hat und die Bestellung der Kommission künftig sehr viel stärker prägen wird. Dies wäre durchaus als Schritt hin zu einer stärkeren Parlamentarisierung der Kommission unterhalb der Ebene einer Vertragsänderung anzusehen.

Die Prioritäten der neuen Kommission: Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung als zentrale Vorgaben

Im Januar 2005 verabschiedete die neue Kommission ihre strategischen Ziele für die Jahre 2005 bis 2009, die vom Präsidenten in Zusammenarbeit mit der für Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Kommissarin Wallström ausgearbeitet worden waren.⁷ Einleitend wird die Zerrissenheit in der Wahrnehmung der EU durch die Bevölkerung sowie ein gesunkenes Vertrauen in die Union konstatiert, die in den Augen vieler Bürger Gleichgültigkeit hinterlasse: „Die Gründe für das geschwundene Vertrauen sind komplex: dazu gehören das geringe Wirtschaftswachstum, ein zunehmendes Gefühl wirtschaftlicher und persönlicher Unsicherheit, Angst vor dem Verlust der eigenen Identität und ein allgemeines der zunehmenden ‚Entkoppelung‘ zwischen dem Geschehen in ‚Brüssel‘ und dem Alltag der

⁵ „Barroso fails to sway MEPs over Buttiglione“, *Financial Times*, 21.10.2004.

⁶ „M. Buttiglione se retire, 'heureux de souffrir' pour ses valeurs“, *Le Monde*, 2.11.2004.

Menschen.⁴⁸ Erforderlich seien deshalb eine deutlichere Vermittlung des Wertes und der Legitimität der Union und ihres Handelns.

Vor dem Hintergrund der Referenden in Frankreich und den Niederlanden mutet diese vorausgehende Einschätzung der Kommission geradezu weitsichtig an, zugleich unterstreicht sie aber dramatisch die Lage der Union insgesamt. Über die Diagnose der Unzufriedenheit hinaus, die ja auch im Nein zum Verfassungsvertrag offenbar geworden ist, scheint aber trotz der Erkenntnisse über die mangelnde und teils schwindende öffentliche Unterstützung für die EU kein Ansatz in Sicht, der die Krise hätte abwenden oder mildern können. Ob die Strategie der Kommission dazu geeignet ist, in der Bevölkerung eine breite Unterstützung für die EU zu mobilisieren, wird sich erweisen müssen.

Barrosos strategische Ambitionen orientieren sich primär an der Verbesserung der ökonomischen und sozialen Gesamtsituation in der EU, die durch den Anspruch einer erneuerten Lissabon-Strategie inspiriert ist. Eine „wiederbelebte und neu ausgerichtete Agenda von Lissabon“⁴⁹ werde die Union auf den Weg wirtschaftlichen Wohlstands führen; zentrale Komponenten seien zum einen nachhaltige Reformen sowie die Entwicklung einer modernen wissensbasierten Wirtschaft, welche für die Aktionen der EU als maßgebliche Orientierungspunkte dienen sollen. Klar wird aber formuliert: „Die dringendsten Anliegen für Europa sind heute eindeutig: Wachstum und Arbeitsplätze“.¹⁰ Daneben wird auf die Schaffung einer sozial ausgewogenen und solidarischen Gesellschaft, auf die Verbesserung der Lebensqualität der Bürger im Sinne von Sicherheit und Freiheit und auf eine deutlichere internationale Präsenz und außenpolitische Kohärenz der Union abgestellt.¹¹

Das Jahresprogramm der Kommission für 2005 identifiziert daran anknüpfend die Förderung wirtschaftlichen Wachstums in der EU, die Ratifizierung des Verfassungsvertrags, die Verabschiedung der neuen finanziellen Vorausschau sowie die Gewährleistung der Handlungsfähigkeit der erweiterten Union als zentrale Wegmarken.¹² Im Bereich der Wachstumspolitik werden als wichtigste laufende Aktionen einige prominente Projekte wie die Förderung der Internationalen Initiative zur Fusionsenergie, die Umsetzung des Aktionsplans für Finanzdienstleistungen, die Entwicklung einer Europäischen Weltraumpolitik, die Weiterentwicklung des Binnenmarktes sowie Durchsetzung einer besseren Ordnungspolitik verwiesen.¹³ Diese Liste besticht allerdings kaum durch stringente und disziplinierte Kohärenz oder eine nennenswerte konzeptionelle Abstimmung, sondern erscheint – wie auch in den anderen Schwerpunktbereichen – als vergleichsweise heterogene Ansammlung einzelner als attraktiv betrachteter Maßnahmen.

Angesichts der verbreiteten Ernüchterung in der EU über die Halbzeitbilanz des anvisierten Ziels, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und wachstumsstärksten Wirtschaftsraum der Welt zu avancieren, mutet die Strategie der Kommission damit zwar durchaus kühn an und reflektiert einen unverkennbaren politischen Gestaltungsanspruch, doch mangelt es noch an einem sichtbaren konzeptionellen Rahmen, in den sich einzelne Initiativen

7 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Strategische Ziele 2005-2009, Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas, Wohlstand, Solidarität und Sicherheit, Mitteilung des Präsidenten in Absprache mit Vizepräsidentin Wallström, Brüssel, den 26.01.2005, KOM (2005) 12 endgültig.

8 Siehe ebd., S. 2.

9 Ebd. S. 3.

10 Ebd. S. 4.

11 Ebd. S. 3f.

12 Arbeitsprogramm der Kommission für 2005, Mitteilung des Präsidenten im Einvernehmen mit Vizepräsidentin Wallström, KOM (2005) 15 endgültig, Brüssel, den 26.01.2005.

13 Ebd. S. 6

und Aktionen stimmig einbetten ließen. Zweifelsohne beabsichtigt Barroso, der Kommission wieder eine institutionelle Führungsrolle in der EU zu verschaffen, die unter seinen unmittelbaren Vorgängern zumindest partiell verloren gegangen zu sein scheint. Damit weckt er allerdings auch hohe Erwartungen, an denen die Arbeit seines Kollegiums zu messen sein wird. Die Krise um die Ratifizierung des Verfassungsvertrags hat die Bemühungen der Kommission insgesamt dagegen deutlich erschwert.

Die Krise um den Verfassungsvertrag: Strategiesuche in der Europäischen Kommission

Eine ernsthafte politische Krise erlebte die Kommission mit den Ausgängen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa.¹⁴ José Manuel Barroso hatte sich selbst mehrfach in die Kampagne eingeschaltet und für eine Zustimmung geworben. Das Ergebnis der Urngänge bildete somit auch für ihn eine herbe politische Niederlage. Er formulierte in seiner Stellungnahme die Erwartung, dass der Verfassungsvertrag trotz des negativen Votums der Wähler eine Zukunft haben werde und vertrat zunächst die Ansicht, dass die Ratifizierung ungeachtet der Ereignisse in Frankreich und den Niederlanden fortgesetzt werden müsse. In einer gemeinsamen Erklärung mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Josep Borrell, und dem Vorsitzenden des Europäischen Rates, Jean-Claude Juncker, äußerte Barroso den Wunsch, dass alle EU-Staaten Gelegenheit haben müssten, den Verfassungsvertrag zu ratifizieren.¹⁵ Anfang Juni 2005 forderte Barroso dazu auf, das historische Vorbild der Konferenz von Messina 1955 als Antrieb zu einer neuen Dynamik zu verstehen, welche die Union aus der Ratifizierungskrise befördern könne.¹⁶

Ungeachtet dieser historischen Reminiszenzen herrschte innerhalb der Kommission selbst unmittelbar nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden beträchtliche Unklarheit über den weiteren Weg vor. Nachdem sich Barroso und mehrere Kommissionsmitglieder wie Günter Verheugen im Einklang mit dem Ratsvorsitzenden und einigen Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland für eine Fortführung des Ratifizierungsprozesses ausgesprochen hatten,¹⁷ mehrten sich die Stimmen, die für eine Atempause in der Ratifizierungsphase plädierten,¹⁸ um Zeit für weitere strategische Überlegungen und grundlegende europapolitische Debatten in den Mitgliedstaaten zu gewinnen. Die britische Regierung beschloss unmittelbar nach dem Ausgang der Volksabstimmung in Frankreich das Aussetzen des eigenen Ratifizierungsprozesses – und damit des angekündigten Referendums. Barroso selbst musste eine Kehrtwende vollziehen und sich schließlich angesichts nationalstaatlicher *faits accomplis* und der unionsweiten politischen Stimmungslage der Position anschließen, eine Reflexionsphase von einem Jahr einzufügen, die es den Mitgliedstaaten erlaubte, unter Berück-

14 Siehe hierzu etwa Udo Diedrichs / Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, erscheint in: *integration*, Nr. 3, 2005.

15 Siehe hierzu die beiden Erklärungen vom 29. Mai und 1. Juni 2005: Gemeinsame Erklärung des Präsidenten des Europäischen Parlaments, Josep Borrell Fontelles, des Präsidenten des Europäischen Rates, Jean-Claude Juncker, und des Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, zu den Ergebnissen des französischen Referendums über die Europäische Verfassung, sowie die Erklärung von Josep Borrell Fontelles, Präsident des Europäischen Parlaments, Jean-Claude Juncker, Präsident des Europäischen Rates, und José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, zum Ausgang des Volksentscheids über den Verfassungsvertrag in den Niederlanden.

16 Discours du Président Barroso: Messine – 50 ans après: faire de la crise un atout, Messina, 04.06.2005.

17 Siehe hierzu „Reaktionen auf Frankreichs Nein“, Handelsblatt, 30.05.2005.

18 „Blair and Schröder at odds on EU constitution“, *Financial Times*, 02. 06. 2005.

sichtigung der nationalen Besonderheiten vorzugehen und die Inkraftsetzung des Verfassungsvertrags notfalls aufzuschieben. Damit war der Versuch gescheitert, durch ein kühnes und mitunter trotziges Festhalten am Verfassungsvertrag die Ratifizierung bis zum Ende durchzusetzen und damit die Verweigerer unter Druck zu bringen. Die Äußerungen Barrosos vom September 2005, wonach er in den kommenden Jahren nicht mit einer Ratifizierung rechne, scheinen sogar ein zunehmendes Abrücken des Kommissionspräsidenten vom Verfassungsvertrag zu signalisieren.

Das vorläufige Scheitern des Verfassungsvertrags wird auch die Schaffung eines europäischen Außenministers zunächst verschieben, wenn nicht sogar gänzlich verhindern; damit bleibt ein institutionelles Experiment auch für die Kommission selbst unerprobt. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass für die Kommission die vorgesehene Berufung von Javier Solana zum europäischen Außenminister keinesfalls eine optimale Wahl gewesen wäre;¹⁹ die Besetzung eines Amtes, dessen Befugnisse sich gleichsam kombinatorisch aus den aufgewerteten Aufgaben des ehemaligen Hohen Vertreters sowie des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds zusammensetzen, mit einem ehemaligen Hohen Repräsentanten mitsamt seiner institutionellen und persönlichen Erfahrungen und Verhaltensmuster hätte die Gefahr einer ungleichgewichtigen Amtsführung mit sich gebracht. Das Risiko wäre nicht von der Hand zu weisen gewesen, dass Solana das Amt des Außenministers als „Hoher Repräsentant Plus“ verstanden und seine eingespielten und ja auch durchaus bewährten Praktiken kaum substantiell geändert hätte.

Die Agenda 2007: Bewährungsprobe für die Kommission als Makler

Kaum erfolgsverwöhnt waren auch die Erfahrungen der Kommission im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung 2007-2013. Nachdem sie im Februar 2004 mit ihrer Mitteilung „Unsere Gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007 – 2013“ ihre Vorschläge für einen neuen Finanzrahmen der EU vorgelegt hatte,²⁰ waren in den folgenden Monate weitere Detailüberlegungen sowie eine Reihe von politikfeldspezifischen Legislativvorschlägen in die Diskussion eingebracht worden. Die Kommission beabsichtigte neben der Festlegung der mittelfristigen Budgetierung der Union auch umfangreiche Neujustierungen in zentralen Handlungsfeldern der Union zu initiieren.²¹ Zudem schlug sie in einem Arbeitsdokument eine Neuregelung der interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens vor.²² Diese betreffen insbesondere die Stärkung des Verfahrens zur Änderung der Ausgabenobergrenzen, das im Rahmen eines regelmäßigen Trilogs zwischen Kommission, Rat und EP stattfindet; weiterhin wurde die Ersetzung des derzeitigen Flexibilitätsinstruments durch eine Reallokationsflexibilität vorgeschlagen, um eine Umschichtung von Mitteln zwischen Ausgabenrubriken

19 Siehe hierzu Udo Diedrichs / Funda Tekin: CFSP after the Constitutional Treaty, The Stakes for the Future, Paper for the Conference: Internal Freedom versus External Security? Assessing EU Policy in JHA and CFSP, Centre for European Policy Studies, Brüssel, 03. 06. 2005.

20 Siehe hierzu grundlegend die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen, Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Brüssel, den 12.03.2004, KOM (2004) 101 endgültig/3.

21 Siehe hierzu Peter Becker: Die EU-Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase, Die Rolle des Europäischen Parlaments, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 06. Mai 2005.

22 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommission, Vorschlag zur Erneuerung der interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, Brüssel, den 14.07.2004, KOM (2004) 498 endgültig.

unterhalb der vereinbarten Obergrenzen vorzunehmen; die Einrichtung eines Wachstumsanpassungsfonds soll eine Ausrichtung des Finanzrahmens an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen ermöglichen; schließlich sah die Kommission eine neue Ausgabenkategorisierung vor und befürwortete die Aufnahme eines europäischen Instruments für Solidarität und Kriseneinsätze in den Finanzrahmen.²³ Grundtenor der vorgeschlagenen Maßnahmen war die Erhöhung der Effizienz, Flexibilität und Transparenz der Haushaltsplanung und -durchführung, sowie eine verbesserte Anpassung an veränderte Umfeldfaktoren, ohne die Kohärenz der Haushaltspolitik aus dem Auge zu verlieren.

Als politische Prioritäten definierte die Kommission in ihren Vorschlägen drei Kernbereiche für die Jahre zwischen 2007 und 2013: die Frage des „nachhaltigen Wachstums“, die Unionsbürgerschaft sowie die Rolle der EU als globaler Partner. Das nachhaltige Wachstum soll sich als Rubrik 1 in zwei Bereiche gliedern: die „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ sowie die „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“. Unter der Rubrik „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“ versuchte die Kommission, der wachsenden Rolle der innen- und justizpolitischen Aktivitäten gerecht zu werden, während im Rahmen der Rubrik für das auswärtige Handeln der Union („Die EU als globaler Partner“) eine erhöhte Kohärenz der einzelnen Instrumente im Mittelpunkt steht, die etwa in der geplanten Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Gesamthaushaltsplan 2008 prominent zum Ausdruck kam.²⁴

In enger Zusammenarbeit mit der luxemburgischen Ratspräsidentschaft versuchte die Kommission auf dem Brüsseler Gipfel vom Juni 2005 eine Einigung unter den Mitgliedstaaten herbeizuführen, der sowohl den Bedürfnissen der Nettozahler nach Ausgabenbegrenzung wie auch den Anforderungen einer erweiterten EU und den Sensibilitäten einiger Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen versuchte. Das Scheitern des Gipfels war für sie ebenso eine politische Niederlage wie für den luxemburgischen Ministerpräsidenten Juncker, der sich vehement für einen Kompromiss eingesetzt hatte. Damit wurde zugleich der Handlungsspielraum für die Kommission zusätzlich eingeengt. Zum einen hatte sie sich in der Finanzierungsdebatte vergleichsweise deutlich gegen die Interessen der Nettozahler positioniert und zugunsten eines großzügigeren Ausgabenspielraums für die Union plädiert. Das Misstrauen der Nettozahler gegen die Vorschläge der Kommission bildete einen gewichtigen Faktor im Fortgang der Verhandlungen über das Finanzpaket. Auch die Übernahme der Präsidentschaft durch Großbritannien, das wesentlich für den missglückten Einigungsversuch vom Juni 2005 verantwortlich gemacht wurde, hat für die Kommission ebenso wenig zu einer Vereinfachung ihrer Lage beigetragen, zumal sie in ihren bisherigen Vorschlägen von bestimmten Rahmenbedingungen, wie der Einigung über die Finanzierung im Agrarbereich ausgegangen war, die durch den britischen Premier Blair mittlerweile in Frage gestellt wurde und möglicherweise eine umfangreiche budgetäre Neujustierung der zentralen Politikfelder und -instrumente zur Folge haben könnte. So übte die Landwirtschaftskommissarin Fischer-Boel bereits heftige Kritik an den Attacken gegen die Gemeinsame Agrarpolitik der EU.²⁵ Eine reibungslose Abstimmung zwischen Kommission und Präsidentschaft wird aber notwendig sein, wenn unter dem britischen Vorsitz ein Durchbruch erzielt werden soll.

23 Vgl. ebd., S. 3-4.

24 Siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Brüssel, 14.07.2004, KOM (2004) 487 endgültig, S. 15ff.

25 „Kommissarin Boel verteidigt EU-Agrarpolitik“, EurActiv, 05.06.2005.

Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes: Pragmatismus statt Prinzipien?

Im September 2004 unterbreitete die Kommission den Mitgliedstaaten ihre Vorschläge für die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der durch die wiederholte Verfehlung der Defizitgrenze insbesondere seitens Deutschlands und Frankreichs in eine ernsthafte Krise geraten war. Bereits zuvor war erkennbar geworden, dass die Kommission ihre unter Währungskommissar Solbes erworbene harte Linie aufweichen würde, und entsprechend dieser Entwicklung versuchte Joaquín Almunia die Lebensfähigkeit des Paktes und einer effizienten fiskalpolitischen Koordinierung in der EU zu sichern. Letztlich blieb der Kommission wie auch der luxemburgischen Präsidentschaft nichts anderes übrig, als sich den Vorstellungen aus Paris und Berlin weitgehend zu fügen und damit den Stabilitäts- und Wachstumspakt flexibler zu gestalten, insbesondere die Spielräume für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die präventive und die korrektive Komponente des Pakts zu erhöhen und die Toleranzmargen hierfür auszuweiten.

Die Kommission trat die Flucht nach vorn an, indem sie sich selbst maßgeblich an der Reform beteiligte und damit auch gestaltend wirken konnte. Eine lähmende Prinzipien-debatte hätte der Union angesichts der Erweiterung und der anstehenden Vertiefungsschritte sicher kaum genutzt. Damit ist aber der potentielle Konfliktstoff zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten allenfalls eingefroren worden, keinesfalls aber beseitigt. So ist zu erwarten, dass Deutschland in 2005 zum vierten Mal hintereinander ein übermäßiges Defizit aufweisen wird, was auch unter den neuen Bedingungen die Verhängung von Sanktionen in den kommenden Jahren keinesfalls ausschließt.²⁶ Ob die Kommission dann aber die institutionelle Stärke und den politischen Mut dazu aufbringen wird, auf die strikte Einhaltung des Wachstums- und Stabilitätspakts zu drängen, darf zumindest bezweifelt werden.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Ansatzpunkte für eine aktive Rolle der Kommission

Im Bereich der weiteren Ausgestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts war die Kommission in enger Absprache und Koordinierung mit dem Rat und der Präsidentschaft aktiv eingebunden. So wurde im August 2005 der Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms auf der Grundlage einer Mitteilung der Kommission gemeinsam von Rat und Kommission verabschiedet.²⁷

In der Erklärung des Rates nach den Anschlägen von London im Juli 2005 wurde die Kommission aufgefordert, verschiedene Vorschläge und Initiativen zu ergreifen, so über Grundsätze des Datenschutzes bei der Strafverfolgung, über Fluggastdatensätze als auch hinsichtlich einer verbesserten Koordinierung der verschiedenen Informationssysteme VIS (Visa-Informationssystem) SIS II (Schengener Informationssystem der zweiten Generation) und Eurodac, sowie einen Vorschlag über den Zugang von Strafverfolgungsbehörden zum VIS.²⁸

26 „Eichel erwartet bis 2007 zu hohes Defizit“, Financial Times Deutschland, 30.06.2005.

27 Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, abgedruckt in: Rat der Europäischen Union, Vermerk, 9778/2/5, REV 2, Brüssel, 10. Juni 2005.

28 Siehe die Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge von London, abgedruckt in: Mitteilung an die Presse, außerordentliche Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, den 13. Juli 2005, 11116/05 (Presse 187), S. 7.

So bewilligte die Kommission im August 2005 eine Reihe von Projekten, die sich der Erhöhung der Sicherheit der Verkehrsinfrastruktur (Bahnnetz, Häfen und Küsten, Luftverkehr) widmeten und mit denen Komponenten eines Anti-Terrorismus-Sicherheitssystems entworfen werden, das sowohl in technologischer wie auch in konzeptionell-operativer Hinsicht entwickelt und ausgebaut werden soll. Ab 2007 sollen Sicherheitsaspekte nach den Plänen der Kommission verstärkt im Kontext des 7. Rahmenforschungsprogramms eingebettet werden; hierzu setzte sie im April einen Europäischen Sicherheitsforschungsrat (ESRAB) aus Repräsentanten privater und öffentlicher Organisationen ein, der sie in diesen Fragen unterstützen soll.²⁹

Einen dramatischen Anstieg schlug die Kommission im Bereich der sicherheitsrelevanten Forschung vor, wo sie den Budgetansatz bis 2007 von derzeit 15 Mio. Euro auf 250 Mio. Euro erhöhen will.³⁰

Daneben waren bereits verschiedene andere Initiativen ergriffen worden, die sich der innen- und justizpolitischen Kooperation in den Themenfeldern Visapolitik, Grenzkontrollen, oder der Migration. Die Schaffung eines Visa-Informationssystems (VIS) unter Kontrolle der Kommission soll künftig dazu beitragen, Daten zwischen den EU-Staaten leichter und zeitnaher austauschen und gegenseitig verwertbar machen zu können. Die Kommission hat hierzu im Dezember einen Legislativvorschlag für eine Verordnung über das VIS und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt vorgelegt, in der auch die Speicherung biometrischer Daten (Fotos und Fingerabdrücke) vorgesehen war. In der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten wurden allerdings ein teils erheblicher Nachbesserungsbedarf für den Kommissionstext diagnostiziert, der insgesamt auf eine Verbesserung des Schutzniveaus für die Verwendung von personenbezogenen Daten, die Eingrenzung des Datenzugangs sowie die Präzisierung der Datenverwendung abzielte.³¹ Das 15 Millionen Euro teure Programm Return, das die Kommission im August 2005 beschloss, soll der Rückführung abgewiesener Asylsuchender oder illegaler Einwanderer im Bereich der Migration dienen.

Auch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilfragen bemühte sich die Kommission um eine Steigerung von Effizienz, Kohärenz und Transparenz. So schlug sie im Juli 2005 die Vereinfachung der Verfahren zur Zustellung von gerichtlichen und außergerichtlichen Schriftstücken in Zivil- und Handelsangelegenheiten unter den Mitgliedstaaten vor.

Die Kommission in den Außenbeziehungen: neue Anläufe und neue Chancen

Das „Sorgenkind“ WTO-Runde bildete einen Schwerpunkt für den neuen Handelskommissar Peter Mandelson, der sich intensiv um ein Vorantreiben der Welthandelsgespräche bemühte. Seit dem Scheitern der Konferenz von Cancún stockte der Verhandlungsprozess merklich, was auch den personellen Veränderungen in der US-Administration geschuldet war. Der neue US-Handelsbeauftragte Portman suchte bereits das Gespräch mit Mandelson, weitere Kontakte werden notwendig sein, um Impulse für den

²⁹ Siehe ebd.

³⁰ Siehe die Pressemitteilung der Kommission: „Terrorismusbekämpfung: 15 Millionen Euro für neue Sicherheitsforschung“, RAPID, IP/05/1031, Brüssel, den 2. August 2005.

³¹ Siehe hierzu die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für den kurzfristigen Aufenthalt (KOM (2004) 835 endg.), ABL C 181, 23.07.2005.

Fortgang der Gespräche im Rahmen der Doha-Runde freizusetzen. Der Agrarbereich in seinen drei Pfeilern Marktzugang, Beihilfen und Exportförderung bildete den Streit- und Kernpunkt der Gespräche, der auch für Mandelson die entscheidende Achse einer künftigen Vereinbarung sein wird. Nachdrücklich drängte er deshalb innerhalb der EU auf weiter reichende Reformen und Angebote an die WTO-Partner.³²

Der Verlauf der Referenden in Frankreich und den Niederlanden hat auch die Erweiterungspolitik neuem politischem Druck ausgesetzt. Der von der Kommission im Februar 2005 befürwortete und vom Parlament im April 2005 gebilligte Beitritt Bulgariens und Rumäniens war zwischenzeitlich öffentlichen Infragestellungen ausgesetzt, nachdem die Beitrittsabkommen am 25. April in Luxemburg feierlich unterzeichnet worden waren. Zwar kritisierte Erweiterungskommissar Olli Rehn diese Überlegungen heftig, doch deutete er zugleich Verständnis für die Befürchtungen in der Bevölkerung und die Skepsis gegenüber dem Tempo der Erweiterung an.³³ Damit setzte er in aller Öffentlichkeit einen sehr viel nachdenklicheren und behutsameren Akzent als dies in der Kommission in den vorangehenden Jahren üblich war. Die Kommission scheint in dieser Frage grundsätzlich mehr Vorsicht an den Tag zu legen, nicht zuletzt um aus der politischen Schusslinie zu geraten. Unter dem Stichwort der Konditionalität sagte Rehn zudem zu, die Einhaltung der noch ausstehenden Verpflichtungen Sofias und Bukarests strikt zu überwachen und bei mangelnder Erfüllung Konsequenzen zu ziehen.³⁴

Damit scheint durchaus denkbar, dass im Falle Rumäniens und Bulgariens die Verlängerungsoption seitens der EU gezogen wird, wonach der für den 1. Januar 2007 vorgesehene Beitritt um ein Jahr aufgeschoben wird. Die Entscheidung hierüber kommt zwar dem Rat zu, doch wäre eine entsprechende Empfehlung seitens der Kommission ein kaum zu übersehendes und noch viel weniger zu übergehendes Signal.

Um die Entscheidung zur Eröffnung von Verhandlungen mit der Türkei bahnte sich eine heftige Kontroverse an, die durch den Brief der CDU-Kanzlerkandidatin Angela Merkel und des CSU-Vorsitzenden Edmund Stoiber an konservative und christdemokratische Regierungschefs in der EU zusätzliche Nahrung erhielt.³⁵ Die Kommission, welche die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Ankara befürwortet, sah sich darin der Kritik ausgesetzt, sie betrachte den Beitritt der Türkei als alleiniges Verhandlungsziel. Insgesamt hat die Zahl der Kritiker nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden zugenommen, die der Kommission den Vorwurf machen, sie forciere den Erweiterungsprozess über Gebühr und trage damit zur allgemeinen Unzufriedenheit mit der Union in großen Teilen der EU-Bevölkerung bei.

Im Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) musste die Kommission hartnäckige ukrainische und moldawische Beitrittsaspirationen zur Kenntnis nehmen, welche ihren eigenen strategischen Vorstellungen zuwiderlaufen. Im Spannungsfeld von Erweiterung, ENP und besonderen Partnerschaftsbeziehungen zu einzelnen Ländern des

32 Statement by Commissioner Peter Mandelson on the state of DDA talks, Geneva, 28 July 2005, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/temp_icentre.cfm?temp=sppm047_en.

33 Siehe den Vortrag von Olli Rehn im Institut für Europäische Politik in Berlin am 12. Juli 2005, abrufbar unter: Speech by Mr Olli Rehn Member of the European Commission, responsible for enlargement „EU enlargement under stress – the policy of consolidation, conditionality and communication“, Institute for European Policy Berlin, 12 July 2005, RAPID Speech/05/438.

34 Vgl. ebd.

35 Das Schreiben ging zudem nachrichtlich an die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission. Siehe zum Wortlaut: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_08_26_Brief_Tuerkei.pdf.

europäischen Umfelds ist die letztendliche Form einer umfassenderen europäischen Nachbarschaftspolitik noch nicht erkennbar geworden. Es zeichnen sich aber bereits deutliche Grenzen der ENP als umfassendes, tragfähiges und innovatives Konzept ab.

Ausblick: Auswege aus der aktuellen Krise

Die Kommission befindet sich in keiner beneidenswerten Situation. Die aktuelle Krise um den Verfassungsvertrag verdeutlicht eklatant den Mangel an politischer Führung in der EU, den auch die Kommission nicht beheben kann. Vielmehr scheint die Union derzeit ohne strategisches Konzept zu versuchen, die Verfassungskrise zu meistern und auf bessere Umfeldbedingungen zu hoffen. Der Versuch und Anspruch José Manuel Barrosos, sich von der Ära seines glücklosen Vorgängers abzuheben und ein schärferes Profil zu zeigen, dabei auch der Kommission mehr Gestaltungsräume zu eröffnen, ist bislang nicht wirklich aufgegangen. Dies muss keineswegs bedeuten, dass in den kommenden Jahren keine Möglichkeiten hierzu bestehen. Diese zu nutzen, wird zu den zentralen politischen Herausforderungen der Kommission gehören.

Weiterführende Literatur

Joachim Schild: Barrosos „blind date“ in Brüssel – Auf dem Weg zu einer Parlamentarisierung der Kommissionsinvestur, in: *integration* 3/2005, S. 33-46.

David Spence (Hrsg.): *The European Commission*, London: John Harper Publishing 2005.