

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Für die Europäische Kommission begann das Jahr 2006 mit einem Erfolg, der durch die Verabschiedung des Finanzpakets 2007-2013 markiert wurde. Dadurch konnte die finanzielle Handlungsfähigkeit der EU für die nächsten Jahre gesichert und zugleich den Mitgliedstaaten eine verlässliche Grundlage für nationale Kosten-Nutzen-Überlegungen geboten werden.¹

In ihrem Legislativ- und Arbeitsprogramm für das Jahr 2006² sowie der jährlichen Strategieplanung für 2007³ blieb die Kommission ihrer bisherigen Linie treu und definierte als zentrale Ziele Wohlstand, Solidarität, Sicherheit und internationale Präsenz der Europäischen Union. Kernstück ist unter Barroso der erneuerte Lissabon-Prozess, der Wachstum und Wohlstand in der EU befördern und den Bürgern die Vorteile des Integrationsprozesses vor Augen führen müsse. Der Abbau der Arbeitslosigkeit steht hier an der Spitze der Zielhierarchie. Dagegen erschienen die Bemühungen der Kommission um strategische institutionelle Weichenstellungen vor dem Hintergrund des Schicksals des Verfassungsvertrags eher halbherzig und minimalistisch.

Die Kommission und der Verfassungsvertrag: Reflexion ohne Rhythmus

Die Kommission hat sich im Laufe des vergangenen Jahres mit konkreten Überlegungen zur Lösung der Verfassungskrise auffällig zurückgehalten und kaum Interesse an aufwendigen Rettungsversuchen gezeigt. Vielmehr konzentrierte sie sich auf die Frage, wie sich die EU in den kommenden Jahren institutionell weiterentwickeln würde, ohne auf umfassende Neuordnung ihrer vertraglichen Grundlagen angewiesen zu sein. In der Mitteilung an den Europäischen Rat mit dem Titel „Eine Bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“⁴ zog sie im Mai 2006 eine positive Bilanz der bisherigen Diskussions- und Analyseprozesse im Rahmen des Plans D (für Demokratie, Dialog und Diskussion), sah aber zugleich weiteren Handlungsbedarf. Obwohl sie offiziell weiterhin am Verfassungsvertrag festhielt, wurde deutlich, dass sie die Strategie einer stärkeren Ausschöpfung der bestehenden Verträge sowie eine inkrementalistische Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen der EU bevorzugt. Der Europäische Rat solle ein bürgernahes politisches Grundsatzprogramm verabschieden, das als Basis für die institutionelle Entwicklung der Union dienen könne.⁵ In einem nächsten Schritt solle dann durch den Europäischen Rat

-
- 1 Siehe Wessels, Wolfgang/Diedrichs, Udo (Hrsg.): Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006.
 - 2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Das ganze Potential Europas freisetzen, Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2006, KOM (2005) 531 endgültig, Brüssel, den 25.10.2005.
 - 3 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Jährliche Strategieplanung für 2007, Durch Handeln das Vertrauen stärken, KOM (2006) 122 endgültig, Brüssel, den 14.03.2006.
 - 4 Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, Eine Bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, KOM (2006) 211 endgültig, Brüssel, 10.05.2006.

eine politische Erklärung verabschiedet werden, welche die gemeinsamen Werte und Ziele der EU sowie deren Umsetzung verpflichtend beschreibe. Auf der Grundlage dieser Erklärung könne schließlich ein Prozess zur Lösung institutioneller Fragen in die Wege geleitet werden, den die Präsidenschaften konkret umzusetzen hätten. Die Vorschläge der Kommission erscheinen damit allerdings eigentümlich rat- und phantasielos und beschreiben eher einen mehrstufigen deklaratorischen Prozess denn Wege aus der bestehenden Verfassungskrise und können sich des Eindrucks eines gewissen Zirkelschlusses nicht gänzlich erwehren, der darin besteht, dass zur Lösung der institutionellen Probleme neue institutionelle Mechanismen geschaffen werden sollen, deren Erfolgsaussichten aber mindestens ebenso fragwürdig sind wie die der zu lösenden Probleme.

Damit bestätigt sich erneut der Eindruck, dass die Handschrift des Kommissionspräsidenten weniger durch institutionelle Visionen denn durch konkretes policy-orientiertes Handeln erkennbar wird. Barroso bevorzugt die Lösung der drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme in der EU denn die Entwicklung abstrakter konstitutioneller Baupläne. Insofern erscheint die Mitteilung der Kommission wie auch ihr Engagement innerhalb des Plans D eher als Pflichterfüllung denn als Überzeugungstat.

Die Lissabon-Strategie: Herzenssache des Präsidenten

Die erneuerte Lissabon-Strategie bildete einen zentralen Bezugs- und Orientierungspunkt für das politische Handeln der Kommission. Die erstmalige Vorlage der nationalen Reformprogramme wurde durch die Kommission für eine umfassende erste Bilanzierung des Prozesses genutzt. Im Januar 2006 legte sie hierzu ihren Jahresfortschrittsbericht zur Lissabon-Strategie vor, in dem sie auch die nationalen Reformprogramme einer Prüfung unterzog und Maßnahmen zur Verbesserung der Zielerfüllung beschrieb.⁶

In Anknüpfung an das Treffen des Europäischen Rates in Hampton Court identifiziert die Kommission vier zentrale Reformfelder, in denen sie eine verstärkte Anstrengung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik anmahnt: eine Erhöhung der Investitionen in Forschung und Innovation, die Erleichterung von Unternehmensgründungen und der Geschäftsbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen, eine Qualifizierungsstrategie insbesondere für ältere Arbeitnehmer sowie eine sichere Energieversorgung.⁷ Innerhalb dieser Schwerpunktbereiche hat die Kommission durchaus ehrgeizige Zielprojektionen entwickelt: So sollen die nationalen Ausgaben für Bildung und Forschung bis 2010 EU-weit von derzeit knapp 1,3% des BIP auf 2% des BIP gesteigert werden. In den Feldern der staatlichen Beihilfen und der Strukturpolitik soll der Anteil von Forschung und Entwicklung deutlich angehoben werden. Im Bereich der Unternehmensgründung soll der Zeitaufwand bis 2007 halbiert und in der Folge weiter drastisch reduziert werden. In der Beschäftigungspolitik soll ab 2007 jedem Schul- oder Hochschulabgänger eine Aus- oder Fortbildungsstelle oder ein Arbeitsplatz innerhalb von sechs Monaten und ab 2010 innerhalb von 100 Tagen angeboten werden. In der Energiepolitik strebt die Kommission an, dass die EU künftig gegenüber externen Versorgern mit einer Stimme spricht und kündigte für das Jahr 2007 ein Grünbuch für eine integrierte Energiepolitik an.⁸

5 Ebd. S. 11.

6 Siehe hierzu das Kommissionsdokument „Zeit zu handeln“, Fortschrittsbericht 2006 über Wachstum und Beschäftigung der Europäischen Kommission, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_de.htm.

7 Ebd.

Nicht rundum zufrieden zeigte sich die Kommission allerdings mit den bisherigen nationalen Anstrengungen in Richtung auf Wachstum und Wettbewerb, die seitens der Mitgliedstaaten unternommen worden sind, um die erneuerten Ziele der Lissabon-Strategie mit Leben zu füllen. Zwar nimmt sich der Tenor des Berichts zu den nationalen Reformprogrammen insgesamt positiv aus, doch kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass in zentralen Punkten keine wesentlichen Fortschritte erkennbar geworden sind.

Die Kommission und der Binnenmarkt: Liberalisierung als Konfliktstrategie

Im letzten Jahr ist zunehmend deutlich geworden, dass innerhalb der Mitgliedstaaten ordnungspolitische Fragen kontrovers diskutiert werden; das Schicksal der EU-Dienstleistungsrichtlinie dokumentierte die Spaltung innerhalb des EP und des Rates in der Frage der Gewichtung von Wettbewerb und sozialer Balance in der EU.⁹

Die Kommission hatte in dem ursprünglichen Legislativvorschlag für die Richtlinie, die noch unter der Ägide von Barrosos Vorgänger erarbeitet worden war, einen breiten Liberalisierungsansatz favorisiert, der auf einer möglichst weitgehenden Öffnung der nationalen Märkte abzielte. Allerdings hatte sich gegen die Richtlinie sehr bald Widerstand sowohl unter den Mitgliedstaaten – hier standen Deutschland und Frankreich an vorderer Front – sowie im Europäischen Parlament formiert. Barroso hatte bereits auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates im März 2005 heftige Kritik hinnehmen müssen und danach Kompromissbereitschaft signalisiert, die in der Folge zu Überarbeitungen des Ursprungstextes führte.¹⁰ Die Bemühungen des Europäischen Rates um eine Umformulierung zentraler Passagen des Rechtsaktes waren dabei im Frühjahr 2005 nicht zu letzt dem nahenden Abstimmungstermin in Frankreich über den Verfassungsvertrag geschuldet, wo sich die Gegner einer Ratifizierung insbesondere auf der politischen Linken und in den globalisierungskritischen Gruppierungen formierten. Die Kommission geriet zusehends in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen, da ihr von Seiten zahlreicher Kritiker eine neoliberale Politik vorgeworfen wurde, der es an sozialer Balance mangle, da sie potentiell zu Lohn-, Sozial- und Umweltdumping führe. Damit wurde eine wachsende Politisierung des von der Kommission vorangetriebenen Ausbaus des Binnenmarktes sichtbar, welche sie zu einem Feindbild euroskeptischer Gruppen sowie der Gegner einer liberalisierungsorientierten Integrationspolitik werden ließ. Allerdings waren umgekehrt auch Stimmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zu hören, die eine Benachteiligung ihrer Unternehmen befürchteten und den Versuch „alter“ EU-Staaten kritisierten Marktpotentiale für günstige Dienstleistungsanbieter aus den Beitrittsländern zu blockieren.¹¹

Nach dem Ausgang des französischen Referendums verschlechterten sich die Erfolgsaussichten für die Richtlinie zusehends, da sich insbesondere in Paris die ablehnende Haltung nochmals deutlich verhärtete. Erst Anfang 2006 kam neue Bewegung ins Spiel, nachdem der Rat nochmals Änderungen angemahnt hatte. Barroso kündigte einen veränderten Kommissionsentwurf an, der noch vor dem Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs vorliegen sollte. Zudem kippte auch im Parlament zusehends die Stimmung und führte Anfang 2006 zu einer gemeinsam von Christ- und Sozialdemokraten getragenen

8 „Zeit zu handeln – Kommissionspräsident Barroso stellt Jahresbericht über Wachstum und Beschäftigung vor“, RAPID, Press Release, IP/06/71, Brüssel, 25. Januar 2006.

9 „EU-Einigung über Dienstleistungen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.05.2006.

10 „EU-Dienstleistungsrichtlinie wird nachgebessert“, Die Welt, 23. März 2005.

11 „Freezing of EU services directive ‘not fair’, says Hungarian minister“, EurActiv, 11. März 2005.

Position, die auf einer wesentlichen Entschärfung der Richtlinie hinauslief. Gegen die letztlich von Rat und Europäischem Parlament durchgesetzte Streichung des Herkunftslandprinzips und damit die Entkräftung des Liberalisierungsansatzes war die Kommission machtlos, zumal sie nicht den Rechtsakt als ganzes scheitern sehen wollte und sich im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens die Initiative längst auf Rat und Europäisches Parlament verlagert hatte.

Grundsätzlich können für die Kommission daraus erhebliche Profilierungsprobleme erwachsen. Zum einen könnte ihre Rolle als Motor der Integration bei der Verwirklichung des Binnenmarktes – der auf vielen Feldern immer noch fragmentarisch ist – leiden, zum anderen hat gerade die Barroso-Kommission in der Förderung des wirtschaftlichen Wettbewerbs ein probates Mittel zur Stärkung des Wachstums und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze gesehen. Hier könnte sich eine strategische Konfliktlinie in der EU ergeben, die künftig deutlicher und vehementer zu interinstitutionellen Spannungen führen würde.

Die Verabschiedung der neuen Finanzplanung 2007-2013: Erfolg im zweiten Anlauf

Nachdem der Europäische Rat im Dezember 2005 einen Kompromiss in der Frage der mittelfristigen Finanzplanung der Union erzielt hatte, schien der Weg zunächst frei für die weiteren Umsetzungsmaßnahmen. Allerdings scheiterte die Einigung am Europäischen Parlament, sodass die Kommission in weitere Verhandlungen mit dem Rat und dem EP eintreten musste. Dabei versuchte sie als Makler zwischen den unterschiedlichen Positionen eine Kompromissbildung zu fördern, wobei sie für ein deutlich expansiveres Ausgabenvolumen plädiert hatte als dies letztendlich unter den Mitgliedstaaten konsensfähig gewesen war. Der Kompromiss vom Dezember 2005 lag letztlich in der Höhe der Gesamtzahlungsverpflichtungen oberhalb des britischen Vorschlags und unterhalb des von der luxemburgischen Präsidentschaft erarbeiteten Modells, in jedem Fall aber deutlich über den ursprünglichen Vorstellungen der Kommission selbst.

Am 5. April 2006 schließlich wurde eine Übereinkunft erzielt, die einen höheren Ansatz bei den Zahlungsverpflichtungen der Union 2007 bis 2013 vorsieht, wobei insbesondere die Ausgaben für Forschung, lebenslanges Lernen und transeuropäische Netze aufgestockt wurden. Die Nachverhandlungen ergaben aber letztlich keine dramatische Ausweitung der Margen für neue Ausgaben der EU, die auf 864,3 Mrd. Euro anstiegen. Durch Kürzungen, Umschichtungen und eine Erhöhung des Ansatzes sollen insgesamt gut 4 Mrd. Euro in der Gesamtlaufzeit an zusätzlichen Mitteln erschlossen werden.¹² Hierbei war die Rolle der Kommission nach Aussage des österreichischen Bundeskanzlers und Vorsitzenden des Europäischen Rates, Wolfgang Schüssel, entscheidend, denn nicht zuletzt durch ihre Zusage zur Einsparung von einer halben Mrd. Euro an Verwaltungsausgaben seien die notwendigen Spielräume geschaffen worden.¹³

Im Anschluss an die mittelfristige Finanzplanung ist es der Kommission daraufhin gelungen, mit dem Rat und dem EP ein neues interinstitutionelles Abkommens¹⁴ auf den Weg zu bringen, das es erlauben soll, auch in Zukunft die haushaltspolitischen Verfahren in enger trilateraler Abstimmung zu gestalten und das als neue Elemente die Ziele der Wirt-

12 „EU einigt sich über die Finanzen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.04.2006.

13 „Kompromiss über EU-Haushalt erreicht“, FAZ.Net, 05.04.2006.

14 Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, ABL C 139, 14.06.2006.

schaftlichkeit der Haushaltsführung und die Verpflichtung auf einen effizienten Haushaltsvollzug explizit festschreibt.¹⁵

Die Kommission verabschiedete schließlich ein umfassendes Paket an Legislativvorschlägen für Einzelmaßnahmen und Programme, um die haushaltspolitische Implementierung der Finanzplanung voranzutreiben.¹⁶ Insgesamt wurden 26 Rechtsakte überarbeitet und fünf neue Legislativvorschläge eingebracht: die neue Rechtsgrundlage für das „Siebte Rahmenforschungsprogramm“ (budgetiert mit insgesamt gut 54,6 Mrd. Euro), die „Trans-europäischen Netze“ (mit gut 8 Mrd. Euro), die „Ländliche Entwicklung und freiwillige Differenzierung“ (mit ca. 88,5 Mrd. Euro) und die externen Politikbereiche. Unter diesen fallen das „Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument“ mit knapp 12 Mrd. Euro und ein neu gebündeltes „Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit“ mit etwa 17 Mrd. Euro besonders ins Gewicht.

Deutlich wurde nach dem Ergebnis der Verhandlungen über das Finanzpaket 2007-2013, dass die Kommission, die ihre eigenen Ziele nicht vollends hatte durchsetzen können, dennoch konstruktiv und vor allem zeitnah versuchte, die Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, um die budgetäre Handlungsfähigkeit der EU rechtzeitig sicherzustellen und in diesem Kontext die von ihr verwalteten Ausgabenprogramme auf den Weg zu bringen. Letztlich enthielt der finale Kompromiss ausreichende Einzelelemente, die den beteiligten Akteuren attraktiv erschienen und ihre Unterstützung sichern sollten. So war der von Barroso gewünschte Globalisierungsfonds zur Wiedereingliederung von entlassenen Arbeitnehmern in das Erwerbsleben trotz energischen Widerstandes aus einigen Mitgliedstaaten durchgesetzt worden, was der Kommissionspräsident mit Genugtuung zur Kenntnis nahm.

Der Wachstums- und Stabilitätspakt: Silberstreif am Horizont

Die Aussichten auf eine Besserung der gesamtwirtschaftlichen Lage in der EU haben auch die Perspektiven für eine Rückkehr aller EU-Länder zur vereinbarten fiskalischen Stabilität deutlich aufgehellert. So bescheinigte die Kommission dem mittlerweile zum Dauerdefizitsünder entwickelten Deutschland eine solidere Finanz- und Haushaltspolitik, die ein Einhalten der Defizitgrenze von 3% des BIP für das Jahr 2007 in den Bereich des Möglichen rücken würde. Damit wäre für die Kommission eine zentrale Voraussetzung für eine harmonische Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten hergestellt, denn andernfalls hätte sie eine Verschärfung der Sanktionen ins Auge fassen müssen. Die Leistungsfähigkeit des Wachstums- und Stabilitätspaktes wurde durch die positive wirtschaftliche Entwicklung zwar nicht nachhaltig gestärkt – hierzu war der Ansehens- und Vertrauensverlust zu hoch – doch schien zumindest eine zweite Chance gegeben, die Einhaltung der Stabilitätskriterien ernsthaft und dauerhafter zu gewährleisten.

Zusätzlich zu den Empfehlungen im Rahmen des Verfahrens im Falle eines übermäßigen Defizits empfahl die Kommission der Bundesrepublik eine Senkung des strukturellen Defizits um 0,5%-Punkte zur Erreichung des mittelfristigen Ziels eines ausgeglichenen Haushalts; hierfür seien aber radikalere Eingriffe in die Sozialsysteme und Strukturreformen zur stärkeren Disziplinierung der Haushaltsorgane im föderalen System notwendig.¹⁷

15 „Interinstitutionelle Vereinbarung: EU-Kommission begrüßt Abstimmungsergebnis im Europäischen Parlament, RAPID, Press Release, IP/06/645, Brüssel, 17. Mai 2006.

16 „Neues Maßnahmenpaket für 2007-2013 unter dem Motto: Modernisierung und wirtschaftlicher Fortschritt“, RAPID, Press Release, IP/06/673, Brüssel, den 24. Mai 2006.

Ähnlich verhalten positive Einschätzungen ließ die Kommission auch den anderen derzeit im Defizitverfahren befindlichen Ländern Frankreich, Griechenland und Portugal zukommen. Im Falle Frankreichs wurde zwischen den Zeilen allerdings immer auch Zweifel deutlich, ob es gelingen wird, das als ehrgeizig eingestufte Ziel einer Senkung des Haushaltsdefizits unter 3% BIP nachhaltig zu verwirklichen, zumal die Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Pariser Regierung als optimistisch eingestuft wurde. Noch kritischer stellt sich die Evaluierung des griechischen Stabilitätsprogramms dar, das einige zentrale Aspekte offen lasse. Dagegen konnte die Kommission bei der Prüfung des irischen und des spanischen Stabilitätsprogramms eine solide fiskalische Ausrichtung und eine insgesamt vorbildliche Orientierung am Wachstums- und Stabilitätspakt diagnostizieren.¹⁸ Somit steht zu erwarten, dass auf Grund der Verbesserung makroökonomischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten eine Entspannung der fiskalischen Situation und damit auch eine Rückkehr der derzeit ausstehenden EU-Staaten in die Margen des Wachstums- und Stabilitätspaktes eintreten wird. Die Kommission wird ihr Augenmerk aber weiterhin auf die Nachhaltigkeit der Konsolidierungspolitik richten und auf strukturelle Reformen drängen, die eine solide Haushaltspolitik krisensicher gegenüber konjunkturellen Schwankungen machen sollen. Somit wäre auch künftig ausreichendes Konfliktpotential mit den Mitgliedstaaten gegeben.

Zu den positiven Entwicklungen in der Wirtschafts- und Währungsunion gehörte die Befürwortung eines Beitritts Sloweniens zur Eurozone durch die Kommission, nachdem das südosteuropäische Land in wirtschaftlicher Hinsicht einen soliden Eindruck hinterließ. Im Mai gelangte die Kommission zu der Überzeugung, dass Slowenien die notwendigen Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllt und empfahl dem Rat einen entsprechenden Beschluss, der zum 1. Januar 2007 in Kraft treten soll.¹⁹

Innen- und Justizpolitik: Dynamik und Defizite

Auch im vergangenen Jahr bestätigte sich die Innen- und Justizpolitik als zentraler Politikbereich der Kommission, der gut 17% aller Legislativvorschläge in 2005 absorbierte. Im Vorfeld der im September 2006 anstehenden informellen Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ hat die Kommission im Juni des Jahres ein umfassendes Paket an Dokumenten vorgelegt, die zum einen den Fortschrittsbericht zur Umsetzung des Haager Programms, eine systematische Evaluierung der Ergebnisse sowie einen Set an Vorschlägen zur Verbesserung der Maßnahmen enthielt.

In der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Bericht zur Implementierung des Haager Programms im Jahre 2005²⁰ fiel die erste Bilanz durchwachsen aus. Zwar waren über 65% der vorgesehenen Maßnahmen fristgerecht umgesetzt worden, doch blieb ein nicht unbedeutender Anteil von 12,7%, der verspätet und von 21,2%, der auf das Jahr 2006 verschoben wurde.²¹ Verzögerungen ergaben sich laut Kommission insbesondere

17 „Kommission will Defizitverfahren gegen Deutschland verschärfen“, RAPID, Press Release, IP/06/246, Brüssel, den 1. März 2006.

18 „Kommission bewertet Stabilitätsprogramme von Frankreich, Griechenland, Irland, den Niederlanden Portugal und Spanien“, RAPID, Press Release, IP/06/198, Brüssel, 22.02.2006.

19 „Kommission schlägt Slowenien Einführung des Euro im Januar 2007 vor“, RAPID, Press Release, IP/06/623, Brüssel, 16.05.2006.

20 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahre 2005, KOM (2006) 333 endgültig, Brüssel, 28.06.2006.

beim Aufbau eines europäischen Asylsystems, in der Visumpolitik und dem Visa-Informationssystem, in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (dort hatte der Rat noch kein Legislativpaket zur Fälschungsbekämpfung vorgelegt) und in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (hier vor allem beim Rahmenbeschluss über die Beweisanordnung sowie über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren). Auffällig war die insgesamt unbefriedigende Implementierungsbilanz im dritten Pfeiler. Hauptprobleme im Zusammenwirken der Union mit den Mitgliedstaaten liegen dabei in der mangelnden Mitteilung über die Implementierung von Maßnahmen sowie in der fehlerhaften oder unvollständigen Umsetzung; Luxemburg, Griechenland, Malta und Zypern führten laut Kommission hier die Sündenliste an.²²

Weiterhin forderte die Kommission die Erarbeitung eines kohärenten und umfassenden Evaluierungsmechanismus für Maßnahmen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der zugleich progressiv angelegt sein müsse und den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen flexibel angepasst werden könne.²³

Zu den Maßnahmenvorschlägen der Kommission zur Verbesserung der Umsetzung des Haager Programms gehören neben einzelnen Instrumenten auch die Überlegung, die Entscheidungsverfahren durch die Nutzung der Brückenklauseln des Art. 42 EUV und des Art. 67 EGV effizienter zu gestalten und Blockaden zu überwinden. Demnach wäre es unter anderem möglich, Maßnahmen in den Bereichen der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung nach Art. 29 EUV per einstimmigen Beschluss des Rates in den Geltungsbereich des Titels IV EGV fallen zu lassen und damit vergemeinschafteten Regelungen zu unterwerfen.²⁴

Insgesamt setzte sich damit in der Innen- und Justizpolitik der Trend einer aktiven und auf schrittweise Vertiefung setzenden Kommissionsstrategie fort, der zunehmend auch in ihrer wachsenden Rolle als Expertokratie sichtbar wurde. Mit konkreten Vorschlägen versucht sie die Optimierung der Politikergebnisse zu beschleunigen und zugleich gemeinschaftliche Handlungsformen auszubauen.

Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik: Risse im Gefüge?

In zentralen Bereichen der auswärtigen Politikfelder der EU gestaltete sich die Entwicklung für die Kommission im vergangenen Jahr eher mäßig erfolgreich. Im Rahmen der Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik war die Gefahr sichtbar, dass die von der Kommission erarbeiteten Konzeptionen in den kommenden Jahren deutlicher unter Druck geraten könnten.

Das Konzept der ENP blieb auch im vergangenen Jahr weitgehend blass und unverbindlich. Hinzu kam allerdings auch eine immer eklatantere Infragestellung dieses Ansatzes durch einzelne Mitgliedstaaten, die abweichende Prioritäten erkennen ließen. So stellte der neu gewählte polnische Ministerpräsident Kaczyński in seiner Antrittsrede vor dem Sejm klar, dass sein Land eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine unterstütze, womit indirekt

21 Ebd. S. 3.

22 Ebd. S. 16.

23 Siehe hierzu die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM (2006) 332, Brüssel, 28.06.2006, S. 12.

24 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, KOM (2006) 331, Brüssel, 28.06.2006, S. 13-14.

ein Ausbrechen aus dem Kreis der ENP-Partner angelegt wäre.²⁵ Ein solcher Schritt hätte zudem negative Auswirkungen auf die übrigen Partnerländer, deren Verbleib in der ENP zweifelhaft werden könnte, wenn nicht durch massive finanzielle Mittel des neuen Finanzierungsinstruments Anreize zu einem Verbleib geboten würde. In der mittelfristigen Finanzplanung 2007-2013 sind jedenfalls für das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschafts-Instrument insgesamt gut 12 Mrd. Euro vorgesehen, nachdem das EP in den Verhandlungen mit dem Rat eine Aufstockung um gut 200 Mio. Euro durchgesetzt hatte. Schuldig geblieben ist die Kommission aber weiterhin eine Antwort auf die Frage, was denn konzeptionell die mediterrane und östliche Grenzregion der EU für substantielle Gemeinsamkeiten aufweisen, die es sinnvoll erscheinen ließen, die betreffenden Länder einem gemeinsamen programmatischen Rahmen zu unterwerfen.

Der Erweiterungsprozess verlief im vergangenen Jahr zwar ohne dramatische Rückschläge, sodass einem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum Januar 2007 keine Hindernisse im Wege stehen werden. Damit eröffnet sich für die Kommission allerdings eine erheblich kontroversere Phase der Debatte, die sich in den kommenden Jahren deutlich um die Frage einer Mitgliedschaft der Türkei bewegen wird und darüber hinaus auch zunehmend den Balkan ins Visier nehmen wird. In ihrem Strategiepapier zur Erweiterung vom November 2005 sah die Kommission keine dramatischen Probleme in den Verhandlungen mit Kroatien, die nach der Bereinigung des Streites um die Auslieferung des mutmaßlichen kroatischen Kriegsverbrechers Gotovina an das Tribunal in den Haag im Oktober 2005 aufgenommen werden konnten.²⁶ Ähnliche Spannungen prägten die Verhandlungen mit Serbien-Montenegro, die im Mai 2006 eingefroren wurden, da keine ausreichende Kooperationsbereitschaft Belgrads mit dem Internationalen Strafgerichtshof diagnostiziert worden war.

Durch das Ergebnis der Volksabstimmung in Montenegro steht zu erwarten, dass ein weiterer Beitrittskandidat in den Kreis der Bewerber eingetreten ist. Unmittelbar nach dem Ergebnis des Referendums legte die Kommission dem Rat die Empfehlung vor, auf der Grundlage der bisherigen Verhandlungsergebnisse über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) künftig getrennte Gespräche mit Serbien und mit Montenegro zu führen und auch separate Abkommen mit diesen Ländern zu schließen.²⁷ Damit würde auch der daran anknüpfende Beitrittsprozess unabhängig voneinander fortgeführt.

Somit könnten perspektivisch aus dem ehemaligen Jugoslawien insgesamt sechs Staaten in Zukunft mit Sitz und Stimme in der EU vertreten sein, nicht gerechnet eine mögliche Mitgliedschaft des Kosovo. Die Kosovo-Konferenz, die im Juli 2006 in Wien zusammentrat, hat bislang keine Lösung für den Status der Provinz präsentieren können, und die Aussichten für eine baldige Einigung scheinen fragwürdig.²⁸

Die WTO-Runde vor dem Aus?

Als blanke Enttäuschung hat die Kommission das vorläufige Ende der Verhandlungen in der Doha-Runde der WTO im Juli 2006 in Genf wahrgenommen, die durch den Beschluss über ein Aussetzen der Gespräche zustande gekommen war. Grund war die mangelnde Fähigkeit der in der Sechser-Gruppe zusammengefundenen Hauptakteure EU, USA, Japan, Australien,

25 „Kaczynski setzt auf Kernkraft“, Die Welt, 20.07.2006.

26 Mitteilung der Kommission, Strategiepapier 2005 zur Erweiterung, KOM (2005) 561 endgültig, 09.11.2005.

27 „Kommission empfiehlt Fortsetzung getrennter Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Montenegro und mit Serbien“, Press Release, IP/06/941, Brüssel, 06.07.2006.

28 „Verhandlungen auf acht Meter Distanz“, Spiegel Online, 24.07.2006.

Brasilien und Indien zur Einigung über Fragen des Zoll- und Subventionsabbaus im Agrarbereich. Kommissar Mandelson zeigte sich persönlich getroffen von dieser Entwicklung und zögerte nicht, im Verhalten der USA hierfür den entscheidenden Auslöser zu identifizieren. Letztlich sei Washington in der Frage der Agrarsubventionen nicht bereit gewesen, ähnliche Zugeständnisse zu machen wie die EU, wodurch das Gesamtgleichgewicht der Vorschläge nicht hergestellt werden konnte.²⁹ Vor den Kongresswahlen in den Vereinigten Staaten ist in der Tat nicht zu erwarten, dass die Bush-Regierung Konzessionen zu Lasten der Farmer öffentlich eingehen wird, zumal zahlreiche Senatoren und Abgeordnete aus dem Farmstaaten des mittleren Westens um ihre Wahlchancen fürchten und 50 Senatoren den Präsidenten bereits öffentlich aufgefordert hatten, keine Konzessionen zuzulassen.³⁰ Damit scheint die Zeit gegen die Doha-Runde zu laufen, denn im Juli 2007 läuft die dem Präsidenten vom Kongress zugebilligte Trade Promotion Authority aus, die ein erleichtertes Verfahren zum Abschluss von Handelsabkommen im US-Kongress ermöglicht.

Die Kommission hofft allerdings auf eine neue Dynamik, sobald sich die politischen Belastungen verringert haben werden. Peter Mandelson sieht hierfür vor allem das Grundinteresse der USA an einem funktionierenden Welthandelssystem und die Gefahr eines neuen Protektionismus als gewichtige Anreizfaktoren.³¹ Die Äußerungen der US-Handelsbeauftragten Schwab, die trotz des Fehlschlages von Genf ein Festhalten ihres Landes am multilateralen Handelssystem bekräftigte, scheinen ebenfalls in diese Richtung zu weisen. Hierfür sei aber laut Mandelson die politische Führungsqualität des US-Präsidenten gefragt, der seine Ziele auch unter erschwerten innenpolitischen Bedingungen durchsetzen müsse.³²

Für die Kommission stelle das Scheitern der Doha-Runde insgesamt einen beträchtlichen Prestigeverlust mit Auswirkungen auf weitere Themen- und Problemfelder dar. So bleiben die transatlantischen Handelsbeziehungen angespannt, und im Verhältnis zu weiteren Drittstaaten und Organisationen wie dem Mercosur galt der erfolgreiche Abschluss der WTO-Verhandlungen als Voraussetzung für eine Vertiefung der bilateralen Kontakte. Die Kommission wird gezwungen sein, die festgefahrene Situation in Genf wieder zu beleben und damit zugleich eigene auswärtige Handlungsmöglichkeiten zu reaktivieren.

Ausblick

Die Kommission wird die Einigung in der mittelfristigen Finanzplanung zu nutzen versuchen, um eine zügige Umsetzung der Programm- und Finanzierungsgrundlagen zu erreichen, die es ihr ermöglichen, die erweiterte Union politisch handlungsfähig zu halten. Damit wäre eine zentrale Gestaltungsaufgabe für die kommenden Jahre geklärt. Ob die von der Kommission und ihrem Präsidenten angestrebte wirtschaftliche Dynamik durch den erneuerten Lissabon-Prozess wirklich greifen kann, wird entscheidend von der mitgliedstaatlichen Leistungsbereitschaft abhängen, die durch die Kommission kaum zwingend eingengt werden kann. Im Gegenteil muss die Kommission die wirtschafts- und sozialpolitischen Debatten in den Mitgliedstaaten verstärkt in Rechnung stellen, die mitunter EU-weite Liberalisierungen wie im Falle der Dienstleistungsrichtlinie erheblich einschränken können.

29 Vgl. Peter Mandelson, „A deal still can be salvaged from the ashes of Doha“, *Financial Times*, 31. Juli 2006.

30 „Welthandelsgespräche auf unbestimmte Zeit vertagt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.07.2006.

31 Vgl. Mandelson, *op.cit.*

32 „Mandelson appelliert an Bush“, *FAZ*, 26.07.2006.

Schließlich wird eine wichtige Aufgabe der Kommission im kommenden Jahr darin bestehen, ihr politisches und institutionelles Gewicht zu stärken, das in der Verfassungskrise kaum noch sichtbar ist. Dies bedeutet nicht zwangsläufig eine blinde Loyalität gegenüber dem Text des Verfassungsvertrags, wohl aber eine deutlichere Positionierung in der Identifizierung von politischen Alternativen und der Mobilisierung von Reformpotential für die weitere Entwicklung der EU. Eine pragmatische und auf Wirtschaftswachstum abzielende politikorientierte Strategie allein wird der Rolle und Verantwortung der Kommission nicht gerecht.

Weiterführende Literatur

- Becker, Peter: Mehr Geld für Europa, Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007-2013, SWP-Aktuell 4, Januar 2006.
- Dinan, Desmond: Governance and Institutions: A New Constitution and a New Commission, in: Journal of Common Market Studies, Bd. 37, Annual Review, S. 37-54.
- Spence, David (Hrsg.): The European Commission, London 2006.
- Thomson, Ropert / Hosli, Madeleine: Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making, in: Journal of Common Market Studies, Bd. 44, Nr. 2, S. 391-417.