

# Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Die Kommission musste sich mit einer Reihe von Ereignissen und Entwicklungen auseinandersetzen, deren Entstehung und Verlauf sie überraschte und die ihr ein kurzfristiges Krisenmanagement aufzwangen. Das irische Nein zum Vertrag von Lissabon, aber auch die Folgen der internationalen Finanzkrise und der weltweite Anstieg der Lebensmittelpreise erforderten zeitige Reaktionen und zugleich ein Abwägen vertragsrechtlicher Prinzipien und effektiver Problemlösungen. Zunehmend sah sich die Kommission dabei mit einer engen Verknüpfung europäischer und globaler Problemstellungen konfrontiert, die ein Spiel auf mehreren Ebenen erforderte. Aufgrund der im kommenden Jahr anstehenden Neuernennung des Kollegiums stand daneben bereits die künftige Zusammensetzung des Gremiums im Raum, wobei sich insbesondere José Manuel Barroso durch sein Engagement zugunsten personeller Kontinuität an der Spitze der Kommission auszeichnete.

## Das irische Nein und die Zukunft der EU: Gelassene Nervosität

Das irische Nein zum Reformvertrag stellte zweifelsohne einen Rückschlag für die Kommission dar, die sich mit dem Thema der vertraglichen Zukunft der EU nun weiterhin beschäftigen musste, wenngleich die maßgeblichen Initiativen von den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und von der Präsidentschaft zu erwarten waren. José Manuel Barroso hatte sich persönlich in der irischen Kampagne engagiert und dabei versucht, Sorgen und Befürchtungen innerhalb der Bevölkerung zu zerstreuen. So dementierte er im April 2008 in einem Interview mit der Irish Times vehement, dass mit dem neuen Vertragswerk die Gefahr verbunden sei, Irland werde möglicherweise gegen seinen Willen ein harmonisiertes EU-Steuerregime oder die Aufgabe der bündnispolitischen Neutralität aufgezwungen;<sup>1</sup> dies war seitens der Gegner des Reformvertrags immer wieder ins Spiel gebracht worden. Insgesamt verwies er im Gegenzug auf die beachtlichen Vorteile, die sich für die Inselrepublik aus der EU-Mitgliedschaft ergeben hätten.<sup>2</sup> Letztlich blieben die Versuche seitens des Kommissionspräsidenten ohne nennenswerten Einfluss auf die Entscheidung vom 17. Juni 2008, die zu Ungunsten des Vertragswerks ausfiel und zunächst Ratlosigkeit in Brüssel auslöste; allerdings war man auch in der Kommission weit davon entfernt, in eine euroapolitische Depression zu verfallen, zumal man in der Bewältigung derartiger Ratifizierungsspannen in den vergangenen Jahren durchaus geübt war und eine spätere Zustimmung der Iren nicht als unmöglich galt. Allerdings schien auch klar, dass im Jahr 2008 keine entscheidende Initiative zu erwarten war, da es galt, die Dramaturgie einer Krisenlösung einzuhalten, und diese gebot zeitlichen Abstand. Eine von der Kommission in Auftrag gegebene Eurobarometer-Umfrage identifizierte indessen zentrale Motive und Kalküle sowohl der Gegner wie der Unterstützer des Lissabonner Vertragswerks. Hierbei erwies sich, dass insbesondere junge Wähler, Frauen und Arbeitslose zum Lager der Nein-Sager

---

1 „Barroso insists Ireland's veto on EU tax rates will stand“, Independent, 18 April 2008.

2 „Barroso says Lisbon Treaty 'good for Ireland'“, Irish Times, 17. April 2008.

zählten, während sich die positiven Stimmen insbesondere aus Berufstätigen, vor allem in Führungspositionen, sowie Rentnern rekrutierten. Zudem war auffällig, dass die ablehnenden Wähler insgesamt eine größere Bandbreite an Motiven für ihre Entscheidung nannten, während unter den mit Ja Stimmenden eher eine enge Fokussierung auf Irlands Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft vorherrschte. Daneben sei insbesondere die Unwissenheit über den Vertrag für mehr als die Hälfte der Nichtwähler für ihre Abstinenz an den Urnen ausschlaggebend gewesen.<sup>3</sup>

Im Zuge der politischen Diskussion über das irische Nein sah sich die Kommission heftiger Kritik ausgesetzt, die ihr Agieren für den Ausgang des Referendums mitverantwortlich machte. Neben Präsident Barroso selbst stand dabei vor allem der für Handel zuständige Peter Mandelson im Zentrum öffentlicher Angriffe. So attackierte der französische Staatspräsident Sarkozy unverhohlen Mandelson und seine Positionen in den WTO-Verhandlungen, wegen seiner Bereitschaft zu agrarpolitischen Zugeständnissen, die er als einen entscheidenden Faktor für die Ablehnung des Reformvertrags in Irland identifizierte.<sup>4</sup> Postwendend erfolgte die Rückendeckung der britischen Regierung und des Kommissionspräsidenten; Premierminister Brown lobte seinen einstigen innerparteilichen Rivalen für seine „exzellente Arbeit“<sup>5</sup>, während José Manuel Barroso seinen Kommissar ebenfalls in Schutz nahm; er verwies dabei zugleich auf die Unabhängigkeit der Institution und betonte nachdrücklich, diese sei kein „Sekretariat der Mitgliedstaaten.“<sup>6</sup> Fast zeitgleich hatte der italienische Ministerpräsident Berlusconi die Kommission scharf angegriffen; er warf ihren Mitgliedern vor, durch unüberlegte Kommentare die nationalen Regierungen in Schwierigkeiten zu bringen, und forderte eine deutlichere Zurückhaltung.<sup>7</sup> Hintergrund dieser Verstimmung war die Ankündigung der Kommission, das Hilfspaket der italienischen Regierung für die angeschlagene Fluggesellschaft Alitalia auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu prüfen.<sup>8</sup> Die Reaktion Barrosos auf die Attacken deutete darauf hin, dass unterschiedlich sehr viel grundsätzlichere Positionen im Spiel waren als lediglich unterschiedliche Präferenzen über das politische Handeln der Kommission.

### **Barrosos Kampagne zur Wiederwahl**

Mit Blick auf die 2009 anstehende Neuernennung der Kommission war die Debatte in den Mitgliedstaaten um die künftige Komposition des Kollegiums in vollem Gange. Der deutsche Industriekommissar Verheugen erklärte vorausblickend, nicht für eine weitere Amtszeit zur Verfügung zu stehen; eine erneute Nominierung galt ohnehin als äußerst unwahrscheinlich, da die politische Arithmetik der Großen Koalition in Berlin auch auf die Brüsseler Szene ausstrahlte.<sup>9</sup>

Zumindest ein Mitglied des Kollegiums schien sich in den vergangenen Monaten nachdrücklich für eine Rückkehr in das Kollegium zu empfehlen, nämlich ihr Präsident José Manuel Barroso. In einem Interview mit dem niederländischen NRC Handelsblad erklärte er im Juli 2008 erstmals öffentlich, dass er – die Zustimmung der Mitgliedstaaten und die Unterstützung des EP vorausgesetzt – für eine zweite Amtszeit bereitstehe.<sup>10</sup> Allerdings kam

---

3 „Post-referendum survey in Ireland“, Flash Eurobarometer Series #245, July 2008.

4 „Nikolas Sarkozy: I blame Peter Mandelson for Irish No vote“, Times Online, 20.07.2008.

5 „Lisbon treaty: Brown defends Mandelson after Sarkozy blames him for Irish 'no' vote“, 20.06.2008.

6 „President Barroso takes Stock“, Agence Europe, 21.06.2008.

7 „Berlusconi makes fiery return to EU summit stage“, EU business, 21.07.2008.

8 „Alitalia, Berlusconi attacca l'UE, Ci aiuti, non crei difficoltà“, La Repubblica, 24.04.2008.

9 „Koalition streitet über Verheugen-Nachfolge“, Der Stern, 26.04.2008.

diese Äußerung nicht überraschend, da Barroso bereits in den vorangehenden Monaten informell hatte erkennen lassen, dass er an einer Fortführung seiner Tätigkeit interessiert sei.

Im Zuge seiner 'Kampagne' hat er sich allerdings in manche Fallstricke verfangen, die es ihm erschwerten, eine breite Mobilisierung für seine Kandidatur zu erzielen. Den politischen Gruppierungen des Mitte-Links-Spektrums im EP erschien Barroso im Verlauf der vergangenen Monate zusehends nach rechts abzurufen, insbesondere nachdem ihm der italienische Premier Berlusconi seine Unterstützung zugesagt hatte, worauf die Fraktion der SPE mit deutlicher Kritik reagierte und Barroso vorwarf, sich immer deutlicher als Mann der EVP zu positionieren. Die Zusage des französischen Präsidenten Sarkozy galt als zweites gewichtiges Pfund, das der Portugiese verbuchen konnte, um sich seine „re-selection“ zu sichern, zumal von Seiten des Elysée im Laufe diesen und des vergangenen Jahres erhebliche Meinungsunterschiede mit dem Berlaymont in der Frage der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank oder der Fortführung der WTO-Verhandlungen den Eindruck eines politischen wie persönlichen Zerwürfnisses erweckt hatten.<sup>11</sup> Allerdings wurden auch auf der Seite des Mitte-Links-Lagers verschiedene der Namen ins Gespräch gebracht, wie der des ehemaligen belgischen Premiers Guy Verhofstadt, der bereits 2004 von den damaligen französischen und deutschen Regierungen favorisiert worden war, allerdings keine ausreichende Unterstützung der übrigen EU-Staaten hatte finden können. Eine Erfolg versprechende Kandidatur gegen Barroso ist bislang jedenfalls nicht auf den Weg gebracht worden; sollte es dennoch eine Konkurrenz zu ihm geben und wäre diese Person vor den Wahlen zum EP im Juni 2009 bekannt, so wäre für den Urnengang selbst eine spannende personelle Alternative und ein deutlicher Mobilisierungseffekt zu erwarten.

### **Das Arbeitsprogramm und die Strategieplanung der Kommission: Differenzierung und Diffusion der Lissabon-Strategie als zentrales Motiv**

Das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2008 sah drei zentrale Themenbereiche als vorrangig an, die in den letzten Jahren zunehmend an Relevanz gewonnen haben: die Thematik des Klimawandel, der Energiepolitik und der Migration.<sup>12</sup> Daneben hielt die Kommission an ihrer Position fest, dass die Verfolgung der Ziele des Lissabon-Prozesses die zentrale strategische Orientierung der EU bilde. Die weitere Verfeinerung der Lissabon-Strategie sowie ihre Einspeisung in zusätzliche Politikfelder bildeten hierbei wesentliche Aufgabenfelder, denen sich die Kommission stellte. Insbesondere innerhalb Kohäsionspolitik wurden für 2008 erste Ergebnisse zur Umsetzung der Lissabonziele erwartet.

Zwar sorgten überwiegend positive Zahlen auf den Arbeitsmärkten für Entspannung, doch bestand über die Fortsetzung der Entwicklung keine Klarheit. Für die in den letzten Jahren insgesamt erfreuliche Konjunktur machte die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht vom Dezember 2007 die erneuerte Lissabon-Strategie ausdrücklich mitverantwortlich, forderte aber wie in der Vergangenheit eine Fortführung der Reformen, um die Europäische Union im globalen Maßstab wettbewerbsfähiger zu machen.<sup>13</sup> So gab ihr die

---

10 „Barroso admits he wants to be EU commission president for a second time“, EUoversver.com, 17. Juni 2008.

11 „With friends like these“, FT.com, 24. Juli 2008.

12 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission 2008, Brüssel, den 23.10.2007, KOM(2007) 640 endgültig.

13 Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, Strategiebericht zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008-2010), Das Tempo der Reformen beibehalten, KOM(2007) 803 endgültig, Teil I, Brüssel, den 11.12.2007.

Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Zurückführung der Haushaltsdefizite in den meisten Mitgliedstaaten Anlass zur Zufriedenheit, doch die 2008 insgesamt an Dynamik verlierende europäische Wirtschaft bereitete der Kommission zunehmend Sorgen, zumal sich die globale Konjunkturerwartung im Laufe des Jahres 2008 deutlich eintrübte.

In ihrem Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft für die Jahre 2008 bis 2010 legte sie zehn Hauptprioritäten fest, die sich insbesondere auf die Themenkomplexe von Qualifizierung, Bildung und Wissen, die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, auf Fragen des Klimawandels und nachhaltiger Energiepolitik, sowie auf auswärtige und internationale Aspekte bezog.<sup>14</sup> Nicht zuletzt eine konsequente Verwirklichung der Binnenmarktziele in zentralen Feldern, in denen die Öffnung der nationalen Märkte nur lückenhaft oder teils überhaupt nicht eingetreten ist, wurde seitens der Kommission weiterhin verfolgt. Dabei waren auch im vergangenen Jahr zwei Themen von ausgeprägter Brisanz: die Telekommunikation und die Energiewirtschaft. Zudem wurden Maßnahmen im Bildungssektor vorgeschlagen, wo ein verbesserter Zugang von Schulen an das Internet, die Reduzierung von Schulabbrüchen und die Steigerung der Fähigkeiten grundständigen Lernens als Schwerpunktbereiche identifiziert wurden.<sup>15</sup>

Im Juli 2008 legte die Kommission zudem die Initiative für eine neue sozialpolitische Agenda vor, mit der sie den Herausforderungen der Globalisierung und des technologischen Wandels wirksamer begegnen will. Das Sozialpaket umfasste eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen für Maßnahmen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die Solidarität und die Chancengleichheit zu fördern bestrebt waren.<sup>16</sup> Zwar wurde zunächst die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik anerkannt, doch zugleich eine Rolle für die EU anvisiert, die sich nicht zuletzt als Impuls- und Ideengeber profiliert und dabei den Lissabon-Prozess zu begleiten und abzufedern versucht. Kernelemente der Vorstellungen der Kommission waren hierbei die Schul- und Bildungspolitik, wo die EU künftig verstärkt auf die Verbesserung der Qualität der nationalen Systeme abzielte und für den Jugendbereich die offene Methode der Koordinierung voranzutreiben bemüht war, daneben die Migrationspolitik sowie die Frage der demographischen Veränderungen in der EU durch zunehmende Alterungsprozesse.

### **Die internationale Finanzkrise: Balanceakt der Kommission im rauen Gewässern**

Die internationale Finanzkrise, die im vergangenen Jahr auch die europäische Wirtschaft stark belastete und zu einer Reihe staatlich gedeckter Stützungsmaßnahmen im Bankensektor führte, verlangte der Kommission einen Balanceakt zwischen der Wahrung der wettbewerbspolitischen Regeln der EU und den Notwendigkeiten einer Stabilisierung der Finanzmärkte ab. Die Rettung der deutschen Mittelstandsbank IKB, der Sachsen LB und der West LB wurde dabei ebenso unter die Lupe genommen wie das umfangreiche Hilfspaket für die angeschlagene britische Bank Northern Rock.<sup>17</sup> Zwar betonte die Kommission, dass außergewöhnliche Maßnahmen aufgrund der dramatischen Situation geboten seien, dass

---

14 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM(2007) 804 final, Brüssel, 11.12.2007.

15 Ebd.

16 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts, KOM(2008) 412 endgültig, Brüssel, den 02.07.2008.

17 „EU nimmt IKB-Rettung unter die Lupe“, Financial Times, 28.02.2008

es zugleich aber auch gelte, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Bundesregierung verteidigte die massiven Finanzspritzen für die IKB mit der Argumentation, dass es sich keinesfalls um Beihilfen handele, da es vorrangig nicht um den Schutz von Staatsvermögen, sondern um die Abwehr von Risiken für die Finanzmärkte ginge.<sup>18</sup> Diese Auffassung war allerdings unter Experten nicht unumstritten. Die im Sommer 2008 beschlossene Kapitalerhöhung und der Verkauf des Instituts standen unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Kommission, die das Ergebnis ihrer beihilfenrechtlichen Prüfung für den Herbst erwarten ließ.<sup>19</sup> Rechtlich und politisch wurde die Rettung der IKB jedenfalls zum Streitpunkt. Wurde einerseits die Verzögerung des Verfahrens aufgrund der Prüfung durch die Kommission beanstandet, regte sich andererseits heftige Kritik an der massiven Intervention des Staates zugunsten des Bankensektors, die zu erheblichen Belastungen der Haushalte führe und eine Ungleichbehandlung von Unternehmen mit sich bringe.<sup>20</sup>

Im Falle des Verkaufs der Sachsen LB an die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und die Übernahme von Bürgschaften durch den Freistaat sprachen die zuständigen Ministerpräsidenten Milbradt und Oettinger sowie LBBW-Chef Jaschinski unmittelbar bei Wettbewerbskommissarin Nellie Kroes vor.<sup>21</sup> Die britische Regierung legte der Kommission nach der Verabschiedung eines ca. 73 Mrd. Euro umfassenden Stützungsplans für die verstaatlichte Northern Rock im März 2008 einen Umstrukturierungsplan vor, der in den kommenden Jahren eine schrittweise Rückzahlung der seitens des Bank of England gewährten Kredite sowie ein Auslaufen der staatlichen Bürgschaften vorsah.<sup>22</sup> Allerdings verschärfte die Kommission das geplante Umbauprogramm und forderte deutlicher einschneidende Sanierungsmaßnahmen, was seitens der Labour-Regierung auf wenig Gegenliebe traf.<sup>23</sup>

### **Die Kommission in der Energiepolitik: Fusionen und Konfusionen**

Die Arbeit der Kommission in der Energiepolitik konzentrierte sich neben der Behandlung der wettbewerbsrelevanten Themen auch mit der Anfang 2009 anstehenden Neufassung der Energiestrategie der EU, die vom Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung verabschiedet werden soll.

Auf dem europäischen Energiemarkt setzte sich unterdessen die Welle von Übernahmen fort. Der deutschen Eon genehmigte die Kommission im Juni 2008 den Erwerb von Unternehmensanteilen der spanischen Endesa, nachdem der Versuch, den spanischen Energiekonzern ganz zu übernehmen, gescheitert war.<sup>24</sup> Damit avancierte das Düsseldorfer Unternehmen zum viertgrößten Energieversorger Spaniens und fasste zudem auf den Märkten in Frankreich, Italien, Polen und der Türkei Fuß. Zuvor hatte Eon im Februar 2008 bereits seine Bereitschaft signalisiert, der Kommission in einer zentralen energiepolitischen Frage entgegenzukommen. Die Ankündigung, sich von seinem Stromnetz zu trennen, schien die Gefechts- und Gemengelage gehörig durcheinander zu bringen und brachte der Kommission deutlichen Rückenwind.<sup>25</sup> Standen Ende 2007 die Zeichen noch auf

18 „EU prüft Staatshilfen für IKB und Sachsen LB“, Die Welt, 28.02.2008.

19 „KfW schließt das Kapitel IKB ab“, 15.08.2008.

20 „EU-Prüfung verzögert lebenswichtige Kapitalspritze für IKB“, Die Welt, 23.07.2008.

21 Ebd.

22 „EU überprüft staatliche Hilfe für Northern Rock“, Wirtschaftswoche, 2.04.2008.

23 „Brussels calls for tougher restructuring at Northern Rock“, The Times, 05.06.2008.

24 „Eon darf Endesa-Beteiligungen kaufen“, Spiegel Online, 19.06.2008.

25 „E.ON will EU mit Verkauf von Netzen besänftigen“, FAZ.Net, 28.02.2008

Sturm, so schienen einzelne Energieversorger im weiteren Verlauf des Jahres stärker auf die Kommission zuzugehen, die sich bereits für eine strikte Trennung der Sparten Netz/Infrastruktur und Versorgung ausgesprochen und gegen mehrere Unternehmen kartellrechtliche Verfahren eingeleitet hatte. In der Folge waren auch die nationalen Regierungen, vor allem Frankreichs und Deutschlands, gegen Brüssel mobilisiert worden.<sup>26</sup> Der Schritt von Eon hat in der deutschen und europäischen Energiewirtschaft unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Während die RWE eine Veräußerung ihres Stromnetzes ablehnte, kündigte Vattenfall eine Prüfung dieser Frage an und entschloss sich im Juli 2008 ebenfalls, sein Hochspannungsnetz zu verkaufen.<sup>27</sup> Vorausgegangen waren erhebliche Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Europäischen Parlament, das selbst eine konsequente Liberalisierung der Energieversorgungsmärkte in der Union forderte. Die Fusion von Gaz de France und Suez, die im Juli 2008 wirksam wurde und durch die Kommission im abgesehen worden war, schien eine gegenläufige Strategie der Schaffung nationaler Champions unter maßgeblicher Beteiligung und Unterstützung durch die Regierungen zu dokumentieren und langfristige Spannungen zu verursachen.<sup>28</sup> Kurzfristig konnte die Problematik zunächst allerdings entschärft werden. Als Erfolg wertete die Kommission die im Juni 2008 erfolgte Einigung im Ministerrat, demzufolge die Eigentumsrechte für Gas- und Stromnetze bei den integrierten Konzernen verbleiben würden, das Management allerdings durch eine unabhängige Übertragungsgesellschaft mit wirksamen Entscheidungsbefugnissen wahrgenommen würde.<sup>29</sup> Die Kommission selbst war mit der Ratspräsidentschaft an der Erarbeitung des Kompromisses beteiligt gewesen und unterstützte diesen Schritt, während innerhalb des EP deutliche Widerstände gegen diese als unzureichend wahrgenommene Lösung sichtbar wurden.

### **Die Kommission in der Agrarpolitik: Lebensmittelpreise als neues Dauerproblem?**

Der weltweite Anstieg der Lebensmittelpreise veranlasste die Kommission im Mai 2008, zusätzlich eine Milliarde Euro aus ungenutzten Mitteln des Agrarbudgets für die bedürftigsten Entwicklungsländer bereitzustellen, um zügig auf entstehende Notlagen reagieren zu können.<sup>30</sup> Aber auch innerhalb der Union waren die Auswirkungen deutlich zu spüren: So erreichte die Lebensmittelpreisinflation nach Angaben der Kommission im März 2008 einen Stand von 7%.<sup>31</sup> Als Ursache für diese Entwicklung identifizierte sie sowohl strukturelle wie temporäre Faktoren,<sup>32</sup> entscheidend war aus ihrer Sicht vor allem aber die Erwartung, dass der Trend zu steigenden Lebensmittelpreisen anhalten und es keine Rückkehr zum Niveau vor der jüngsten Krise geben werde. Daher schlug sie eine Reihe von Maßnahmen vor, um die Folgen dieser Entwicklung zu bewältigen. Langfristig seien die Förderung einer nachhaltigen Produktion von Biokraftstoffen auf EU- wie internationaler Ebene, eine intensivere Agrarforschung sowie eine offene, wenn auch wachsame, Politik gegenüber gentechnisch veränderten Organismen geboten.<sup>33</sup> Zudem werde man sich weiter für

---

26 Vgl. Udo Diedrichs, Die Europäische Kommission, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008.

27 „Vattenfall: EU begrüßt Verkauf des Energienetzes“, EurActiv, 28.07.2008.

28 „Neuer nationaler Energieriese: Brüssel bleibt gelassen“, EurActiv, 24.07.2008.

29 „Energieliberalisierung: Paris und Berlin setzen sich durch“, EurActiv, 09.06.2008.

30 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Steigende Lebensmittelpreise – Ansätze der EU zur Bewältigung des Problems, KOM(2008) 321, Brüssel, den 20.05.2008.

31 Ebd. S. 3.

32 Ebd. S. 4-5.

eine offene Handelspolitik und den Abschluss der Doha-Runde sowie für zusätzliche und international abgestimmte entwicklungspolitische Instrumente einsetzen, um den globalen Folgen steigender Preise zu begegnen. Hier allerdings war durch das vorläufige Scheitern der WTO-Verhandlungen eine Blockade entstanden, die sich mindestens bis zu den US-Wahlen kaum wird aufheben lassen.

Mit der am 20. November 2007 verabschiedeten Mitteilung der Kommission über einen „Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik“ war zuvor ein umfassender Prozess der Prüfung der bestehenden Regeln und Mechanismen eingeleitet worden, der sich nach der Erweiterung der EU als notwendig erwiesen hatte. Im Kern stand das Bemühen um eine weitere Modernisierung und Vereinfachung der GAP.<sup>34</sup> Die Kommission sah den Gesundheitscheck als konsequente Fortführung der Reformen, die seit 2003 eingeführt worden waren, um die europäische Landwirtschaft an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und damit überlebensfähig zu halten.<sup>35</sup> Zwar betonte sie, dass es sich hierbei nicht um eine neue Reform der GAP handelte, doch diente diese Aussage wohl eher der Beruhigung der Mitgliedstaaten; in der Sache wurden einschneidende Maßnahmen anvisiert.

Die im Sommer 2008 von der Kommission vorgelegten Gesetzgebungsinitiativen fanden unter den Mitgliedstaaten ein geteiltes Echo. Insbesondere die Überlegungen zur Modulation von Finanzmitteln, die auf eine schrittweise Verlagerung von Direktzahlungen an Betriebsinhaber zugunsten von Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums abzielten, wurden scharf angegriffen. So erklärte der deutsche Agrarminister Seehofer gemeinsam mit Kollegen aus Italien, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Österreich, Bulgarien und Rumänien auf einer Sitzung des Rates im Juli 2008 seinen Widerstand gegen die Kommissionsvorschläge, während vor allem die britische Regierung und einige kleinere EU-Staaten Unterstützung signalisierten.<sup>36</sup> Auch die künftig anvisierte Abschaffung der Milchquoten, die Lockerung der Marktregulierung in zahlreichen Sektoren und die Deckelung von Beihilfen wurden kontrovers diskutiert, wobei sich allerdings selten durchgehende Konstellationen gegen die Kommission ergaben, sondern vielmehr sektorspezifische Interessenkoalitionen. So unterstützte Deutschland im Grundsatz die Maßnahmen zur Liberalisierung der Marktordnungen, sah aber wiederum Verbesserungsbedarf in der Frage der Milchquotenregelungen.<sup>37</sup> Zudem meldete sich auch das Europäische Parlament selbstbewusst zu Wort, das von der Kommission in zentralen Punkten Nachbesserungen verlangte. Die Kommission musste sich entsprechend mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Frontenstellungen auseinandersetzen, die ihr aber Spielräume für Zugeständnisse und das Schnüren von Paketlösungen boten. Agrarkommissarin Fischer-Boel betonte, am eingeschlagenen Reformkurs festhalten zu wollen und die GAP damit zukunftsfähig zu machen.

---

33 Ebd. S. 12.

34 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, KOM(2007) 722 endgültig, Brüssel, 20.11.2007.

35 Ebd. S. 3.

36 „Agriculture Council: Member States Up in Arms against Modulation of EU Aid“, European Report, 16.07.2008.

37 Ebd.

### **Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik: Nüchterne Zwischenbilanz und Blick auf die nächste Etappe**

Die Umsetzung des Haager Programms in der Innen- und Justizpolitik der EU im vergangenen Jahr offenbarte deutliche Schwächen, wie die Kommission in ihrem dritten Jahresbericht über die Errungenschaften im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit feststellte, den sie im Juli 2008 vorlegte.<sup>38</sup> Zwar seien insbesondere in den Feldern der Migration und Grenzkontrolle, der Terrorismusbekämpfung sowie der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen Fortschritte erzielt worden, doch falle die Gesamtbilanz nüchtern aus. So sei die Durchführungsrate der im Haager Programm vorgesehenen Maßnahmen von 53% im Jahre 2006 auf nunmehr 38% in 2007 gesunken. Um der weiteren Entwicklung neue Dynamik zu verleihen, kündigte die Kommission daher eine Reihe von Vorschlägen insbesondere für die bislang nur schleppend vorankommenden Felder an. Für 2009 war hierzu eine Mitteilung über die Zukunft der Innen- und Justizpolitik geplant, welche die nächste Programmplanung für die Jahre 2010 bis 2015 antreiben soll.

Bereits im Juni 2008 legte sie in verschiedenen Mitteilungen ihre Bilanz und strategischen Vorstellungen zur Asylpolitik vor, die als Kernelement eine stärkere Präzisierung der Schutzstandards, eine weitere Annäherung der nationalen Rechtsvorschriften, einen intensiveren Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Einrichtung einer Unterstützungsgagentur, die für Koordinierung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten zuständig sein soll, vorsah.<sup>39</sup> Im Februar 2008 hatte sie eine Reihe von Maßnahmen zur Schaffung eines gemeinsamen Systems zur Verwaltung der Außengrenzen ins Gespräch gebracht, das insbesondere eine stärkere Rolle der Agentur Frontex für die Koordinierung und Umsetzung operativer Maßnahmen, den Einsatz moderner Technologien sowie verbesserte Möglichkeiten zur Erfassung von Ein- und Ausreisen in den und aus dem EU-Raum umfasste.<sup>40</sup> Begrüßt wurde auch die Entscheidung der Mitgliedstaaten vom April 2008, EUROPOL künftig in eine Agentur der EU zu verwandeln, den Aufgabenbereich auszuweiten und das Budget über den Gemeinschaftshaushalt zu verwalten. Jacques Barrot sprach in diesem Zusammenhang von einem substanziellen Fortschritt.<sup>41</sup>

Die Kommission unterstrich somit insgesamt ihre Rolle als Antreiber und Motor der Innen- und Justizpolitik, wo sie den mittlerweile in verschiedenen Feldern ins Stocken geratenen Ausbau eines europäischen Regelwerks wieder in Gang bringen will.

### **Erweiterungspolitik, Posterweiterungspolitik und Nachbarschaftspolitik: die Kommission unter Druck**

Mit einem umfassenden Maßnahmenpaket versuchte die Kommission im März 2008, ihre Instrumente zur Heranführung des westlichen Balkans an die Union auszubauen und zu erweitern. Im Besonderen stand die engere Verknüpfung der gesellschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Seiten durch die Perspektive einer Abschaffung der Visumpflicht, die Förderung des Studierendenaustauschs, die Förderung des zivilgesellschaftlichen Dia-

---

38 „Kommission verabschiedet dritten Jahresbericht über die Errungenschaften im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit“, RAPID, IP/08/1086, Brüssel, 02.07.2008.

39 „Die gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik für Europa tritt in eine neue Phase“, RAPID, IP/08/948, Brüssel, 17.06.2008.

40 „Eine umfassende Vision für ein integriertes europäisches Grenzverwaltungssystem im 21. Jahrhundert“, RAPID, IP/08/215, 13. 02.2008.

41 „Europol wird 2010 eine Agentur der Union“, RAPID, IP/08/610, 12.04.2008.



logs, sowie der Ausbau der regionalen Zusammenarbeit, etwa durch die Unterstützung des Regionalen Kooperationsrates, des Mitteleuropäischen Freihandelsabkommens und verschiedene Projekte im Energie-, Luftverkehrs- und Transportbereich.<sup>42</sup>

Allerdings befasste sich die Kommission auch intensiv mit den Folgen der früheren Erweiterungsrunden. Den Neumitgliedern Bulgarien und Rumänien bescheinigte sie dabei bislang unzureichende Maßnahmen gegen die Korruption, die sich nach dem Beitritt zur EU nicht reduziert habe, sondern im Gegenteil im Anstieg begriffen sei.<sup>43</sup> Zudem seien zentrale Reformen des Justizwesens nicht angegangen und Missstände nicht behoben worden. Diese nüchterne Bilanz der Kommission kam im Übrigen auch nicht überraschend, vielmehr war sie seit langem bekannt gewesen, aber aus politischen Gründen verdrängt worden. Innerhalb der Kommission waren es vor allem Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa sowie der ehemals für die Erweiterung zuständige Günter Verheugen, die bis zuletzt versucht hatten, die Härte der Formulierungen und der Sanktionen gegenüber Bulgarien und Rumänien zu begrenzen und abzumildern.<sup>44</sup> Dennoch machte sich mittlerweile auch in den Kreisen der Kommission die Erkenntnis breit, dass Beitritt der beiden östlichen Balkanländer nicht optimal vorbereitet war. Ihnen nunmehr als Vollmitgliedern die Befolgung der Regeln aufzuzwingen, war zudem deutlich schwieriger als im Vorfeld der Erweiterung. Allerdings ergriff die Kommission erste drastische Maßnahmen, um den Missständen entgegenzutreten. So sperrte sie wegen missbräuchlicher Nutzung von EU-Mitteln mehrere hundert Millionen Euro an Geldern für Bulgarien.<sup>45</sup>

Im Bereich der Nachbarschaftspolitik verursachte der Vorschlag von Nicholas Sarkozy zur Gründung einer Mittelmeerunion seitens der Kommission erhebliche Unruhe und Skepsis, zumal die Ideen des französischen Präsidenten zunächst nur sehr diffus formuliert waren und zahlreiche Fragen offen ließ; allerdings trugen die im Frühjahr 2008 sichtbar werdenden Konkretisierungen und Präzisierungen aus Paris kaum zur Beruhigung bei, sondern führten in der Folge zu erheblichen Differenzen zwischen Brüssel und Paris. Offen legte sich die Kommission dabei mit den Vorstellungen des französischen Staatschefs zum Vorsitz in der Mittelmeerunion an. Das von Sarkozy favorisierte Modell einer französischen und ägyptischen Ko-Vorsitzes für zwei Jahre (also bis 2010), würde aus ihrer Sicht mit dem neuen EU-Vertrag kollidieren, sollte dieser 2009 in Kraft treten, da hier die Außenrepräsentation dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Hohen Repräsentanten der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik anvertraut sei.<sup>46</sup> Der Ausgang des irischen Referendums nahm im nach hinein deutlich Druck aus der Affaire, doch blieb die Frage des Vorsitzes symptomatisch für tiefgründigere Divergenzen. Insgesamt fürchtete die Kommission – und mit ihr zahlreiche Mitgliedstaaten – eine Aushöhlung der EU-Mittelmeerpolitik unter der Ägide der Mitgliedstaaten, angetrieben von der französischen Diplomatie. Dieses Misstrauen blieb nach der Einigung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über den Aufbau der mediterranen Initiative bestehen; die Kommission wird ihren Platz in diesem Forum erst noch finden müssen.

42 Westlicher Balkan: Förderung der europäischen Perspektive, RAPID, Presse IP 08/378/, Brüssel, 5. März 2008.

43 „Enttäuschend für alle“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.07.2008.

44 „Verheugen, der Bulgarien-Versteher“, Der Stern, 25.07.2008.

45 Für eine detaillierte Lektüre der Missstände und der ergriffenen Maßnahmen siehe den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Verwaltung der EU-Mittel in Bulgarien, KOM(2008) 496 endg., Brüssel, 23.07.2008.

46 „Barroso zerlegt Sarkozys Prestigeprojekt“, Financial Times Deutschland, 19. Mai 2008.

### **Die Kommission vor dem Umbruch: personelle und politische Wendepunkte**

Die unmittelbaren Folgen des gescheiterten Referendums waren für die Kommission nicht gänzlich übersehbar. Überlegungen zu einem zweiten Anlauf würden höchstwahrscheinlich bedeuten, dass die Vertragsreform – wenn überhaupt – erst nach den Europawahlen in Kraft treten könnte, womit sich formal auch die relevanten Bestimmungen zur Ernennung der neuen Kommission noch nicht anwenden lassen. Ob sich allerdings bereits in einigen Bereichen 'avant la lettre' eine neue Praxis in der Bestellung der Kommission ergeben wird, hängt nicht zuletzt vom neuen Selbstbewusstsein des EP und der Bereitschaft der Mitgliedstaaten ab.

Eine nochmalige Be- und Ernennung José Manuel Barrosos zum Präsidenten würde der Kommission zudem zum ersten Mal seit Jacques Delors eine gewisse Kontinuität an der Spitze verleihen, völlig gesichert ist seine Wiederwahl allerdings nicht.

Die Kommission wird das kommende Jahr insbesondere nutzen müssen, um sich an einer Lösung der Vertragskrise zu beteiligen. Sollte es zu einem erneuten Referendum in Irland kommen, müsste sich die Kommission aber auch ernsthafte Gedanken über einen endgültig negativen Ausgang machen und alternative Szenarien entwickeln, die insbesondere ihre eigene Arbeitsweisen und Entscheidungsstrukturen betreffen.

### **Weiterführende Literatur**

Trondal, Jarle: Contending Decision-Making Dynamics within the European Commission, in: *Comparative European Politics*, 2, 2007, S. 158-178.

Thomson, Robert: National Actors in International Organisations: The Case of the European Commission, in: *Comparative Political Studies*, 2, 2008, S. 169-192.

Suvarierol, Semin: Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission, in: *West European Politics*, 4, 2008, S. 701-724.

Wonka, Arndt: Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications, in: *Journal of European Public Policy*, 2, 2007, S. 169-189.