

# Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat auch die Arbeit der Kommission im abgelaufenen Jahr massiv überschattet, wobei sie erhebliche Probleme hatte, gegenüber den nationalen Lösungsansätzen eine klare Linie durchzusetzen. Zudem befand sich der Kommissionspräsident bereits vor den Wahlen zum Europäischen Parlament in einer intensiven Kampagne zur Sicherung seiner zweiten Amtszeit, die es ihm erschwerte, gegenüber den Mitgliedstaaten eine allzu unabhängige Position einzunehmen. Die heftige Kritik, die Barroso für seine Amtsführung insbesondere von Seiten des linken Spektrums im Europäischen Parlament einstecken musste, offenbarte zudem eine zunehmende Politisierung, die allerdings nicht zwangsläufig schädlich sein muss.

## **Nach der Wahl ist vor der Wahl: Europäischer Investiturstreit um den Kommissionspräsidenten**

Obwohl die Parteifamilie des amtierenden Kommissionspräsidenten als Siegerin aus dem Urnengang hervorgegangen war und ihre Spitzenposition vor den Sozialdemokraten festigen konnte, schien die Wiederwahl des Portugiesen im Juli 2009 nicht gesichert. So formierte sich offener Widerstand gegen Barroso insbesondere aus den Reihen der Sozialdemokraten und Grünen, die ihm persönliches Scheitern attestierten und seine politischen Grundvorstellungen ablehnten.<sup>1</sup> Die Europäische Volkspartei dagegen versuchte sich in der Unterstützung des Kandidaten, konnte aber nicht verhindern, dass ein Votum des Parlaments über den neuen Kommissionspräsidenten auf den Herbst verschoben wurde. Eine Schlüsselrolle kam der Fraktion der Liberalen zu, die zunächst eine Abstimmung am 15. Juli 2009 verhinderte und weiteren Diskussionsbedarf reklamierte.<sup>2</sup> Damit war zunächst der Versuch gescheitert, den Kommissionspräsidenten vor der Sommerpause zu benennen, nachdem ihn der Europäische Rat am 9. Juli 2009 offiziell nominiert und dem Parlament zur Benennung vorgeschlagen hatte; Barroso selbst musste in der Folge deutlich auf das Parlament zugehen, um seine Wahl zu sichern.

Die politische Gemengelage im EP zeichnete sich durch drei zentrale Antriebe aus. Zunächst ließ sich eine Fundamentalopposition zu Barrosos erneuter Benennung ausmachen, die aus parteipolitischen Motiven gespeist war. Hier waren sich insbesondere die sozialdemokratische und grüne Fraktion im EP einig, denen seine Linie als zu marktwirtschaftlich und geradezu ‚neoliberal‘ galt.

Weiterhin hatte sich aber auch Widerstand aus institutionellen Erwägungen heraus gegen die frühzeitige Bestätigung des Portugiesen formiert; so war es als unpassend empfunden worden, dass der Kommissionspräsident seine Bewerbung allzu stark auf die Staats- und Regierungschefs ausgerichtet hatte und deren Wünsche gefügig zu berücksichtigen schien, wie sein Brief vom 17. Juni 2009 belegte, in dem er sich gleichsam offiziell

---

1 Siehe hierzu das Interview Daniel Cohn-Bendits mit der Tageszeitung Die Welt: „Cohn-Bendits: ‚Barroso ist ein Opportunist‘“, Die Welt, 13. Juni 2009.

2 „Europas Liberale spannen Barroso auf die Folter“, Financial Times Deutschland, 2. Juli 2009.

als Kandidat empfahl.<sup>3</sup> Insbesondere Frankreich und Deutschland hatten unverhohlen ihre Erwartungen an den künftigen Präsidenten der Kommission formuliert, denen Barroso weitgehend zu entsprechen schien. Damit hatte er aber das Europäische Parlament in seiner Rolle als gleichberechtigter Akteur im Be- und Ernennungsprozess der Kommission vernachlässigt. Eine bloße Ratifizierungsagentur der Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs entsprach grundlegend nicht dem Selbstverständnis des Parlaments. Auch in der Handhabung zentraler Problemfelder wurde Barroso vorgeworfen, aus Rücksichtnahme auf einzelne Mitgliedstaaten einen politisch unverdächtigen Harmoniekurs zu fahren, so etwa bei der deutlich verhalteneren Kritik an Rumänien und Bulgarien in Bezug auf die Verwendung von EU-Mitteln.<sup>4</sup>

Schließlich war auch aus taktischen Überlegungen heraus eine frühzeitige Festlegung auf Barroso kaum zu erwarten, da selbst unter wohl gesonnenen Abgeordneten und Fraktionen eine Gegenleistung erwartet wurde.<sup>5</sup> Aus der Zustimmung zum Kommissionspräsidenten ließ sich politisches Kapital schlagen, das im Brüsseler Verhandlungsprozess keineswegs zu vernachlässigen war.<sup>6</sup> Barroso selbst versuchte seine offene Flanke zu schließen und dem Parlament Entgegenkommen zu signalisieren. Im Laufe des Septembers gelang es ihm, im Plenum eine Mehrheit zu sichern, nachdem die Liberalen weitgehend ihre Unterstützung signalisiert hatten. Die Unterstützung durch die neue Fraktion der Konservativen und Reformer sicherte Barroso letztlich eine Mehrheit, führte aber auch zu einer Verweigerung zahlreicher Sozialisten, die sich nicht in ein gemeinsames Lager mit den Euroskeptikern begeben wollten.

Vor dem Zusammentreffen mit den Fraktionen des EP übersandte Barroso dem Präsidenten des Parlaments Anfang September seine politischen Leitlinien für die nächsten Jahre.<sup>7</sup> Darin zeigte er sich offenkundig um eine breite Unterstützung in allen maßgeblichen politischen Lagern bemüht. In seiner Rede vor dem Plenum am Tage vor der Abstimmung hob er nochmals die Kernpunkte seiner angestrebten neuen Amtszeit hervor.<sup>8</sup> So betonte er die Notwendigkeit, die Lissabon-Strategie der EU zu erneuern und setzte Akzente in der stärkeren Berücksichtigung der sozialen Dimension des Integrationsprozesses. Daneben kündigte er an, Kommissionsmitglieder für drei neu zugeschnittene Kompetenzbereiche zu schaffen: für Justiz, Grund- und Bürgerrechte, für Innere Angelegenheiten und Migration sowie für den Klimawandel. Dem EP versprach er eine künftig engere und kollegialere Zusammenarbeit.

Am 16. September 2009 wurde die Benennung José Manuel Barrosos zum Kommissionspräsidenten mit 382 Stimmen durch das Plenum bestätigt, 219 Abgeordnete votierten gegen ihn, 117 enthielten sich der Stimme. Damit hatte ihn eine absolute Mehrheit der Mitglieder des EP unterstützt.<sup>9</sup> Obwohl das Ergebnis in der Öffentlichkeit nicht als überragend betrachtet wurde, konnte Barroso angesichts der Debatten und Kontroversen

---

3 Siehe den Wortlaut des Briefes im Dokument PRES (2009) D/1149, vom 17. Juni 2009, [http://www.euractiv.com/29/images/BarrosoJuneECCouncil\\_tcm29-183310.pdf](http://www.euractiv.com/29/images/BarrosoJuneECCouncil_tcm29-183310.pdf).

4 „Mehr Engagement von Bukarest und Sofia gefordert“, FAZ, 23. Juli 2009.

5 „EU Regierungen dringen auf Barrosos Wahl“, Financial Times Deutschland, 19. Juni 2009.

6 „Auf der Verliererstraße“, Financial Times Deutschland, 26. Juni 2009.

7 José Manuel Barroso, Politische Leitlinien für die nächste Kommission, Brüssel, 3. September 2009, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/press\\_20090903\\_DE.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_DE.pdf).

8 José Manuel Barroso, Passion and Responsibility, Strengthening Europe in a Time of Change, European Parliament Plenary, Strasbourg, 15 September 2009, RAPID Press Release, SPEECH/09/391, 15. September 2009.

9 „Wiedergewählt mit satter Lissabon-Mehrheit“, FAZ, 17. September 2009.

um seine Person zufrieden sein.<sup>10</sup> Interessant war aber die Konstellation der Mehrheit. So erhielt Barroso offenbar die überwiegende Zustimmung der EVP-Fraktion, eines Großteils der Liberalen und der neugegründeten Fraktion der Konservativen und Reformisten. Gegen ihn gestimmt oder enthalten haben sich in erste Linie Abgeordnete der Fraktion der Sozialisten und Demokraten, der Grünen und der Vereinigten Europäischen Linken. Damit zeichnete sich eine Rechts-Links-Konstellation ab, die für die politische Arbeit des Parlaments und die Amtsführung des Kommissionspräsidenten nicht schädlich sein muss. Dass sich politische Alternativen deutlicher profilieren, könnte im Gegenteil für die öffentliche Wahrnehmung beider Institutionen von Nutzen sein. Offen bleibt allerdings, ob sich angesichts der Mehrheitsverhältnisse im EP und der Zusammensetzung der neuen Kommission eine solche Konstellation als stabiles Muster herauskristallisieren wird.<sup>11</sup>

### **Nationale Ansprüche und präsidialer Gestaltungswille: Barrosos Zwickmühle**

Ungetrübt von den parlamentarischen Winkelzügen meldeten sich die Regierungen der EU-Staaten zu Wort, um die Besetzung der künftigen Kommission zu beeinflussen und dabei ihre nationalen Ansprüche zu unterstreichen. Besonders beliebt war dabei die Forderung nach einem starken Wirtschaftsressort, die gleich reihenweise von Mitgliedstaaten geäußert wurde. So setzte Bundeskanzlerin Merkel öffentlich eine wirtschaftsnahe Zuständigkeit wie Industrie, Binnenmarkt oder Wettbewerb auf die Wunschliste.<sup>12</sup> Die französische Regierung bemühte sich hinter den Kulissen darum, die Kompetenz für den Binnenmarkt oder die Strukturpolitik zu sichern.<sup>13</sup> Auch die polnische Regierung äußerte die Erwartung an ein starkes Wirtschaftsressort. Spanien hielt offenbar weiterhin an Joaquín Almunia als Währungskommissar fest, ebenso Italien an Antonio Tajani, der erst im Mai 2008 Jacques Barrot im Verkehrsressort nachgefolgt, nachdem Franco Frattini seine Position zugunsten des italienischen Außenministeriums aufgegeben hatte. Spekuliert wurde über eine Auswechslung des britischen Kommissionsmitglieds Catherine Ashton, die erst im Oktober 2008 die Nachfolge Peter Mandelsons als Handelskommissarin angetreten hatte und durch eine Vertraute von Premier Gordon Brown ersetzt werden soll; die Ablösung der Niederländerin Nellie Kroes galt dagegen als ausgemacht, nachdem die rechtliberale VVD der Regierung in den Haag nicht mehr angehört.<sup>14</sup> Das von ihr besetzte Wettbewerbsressort steht dabei als eines der Schlüsselressorts weit oben auf der Wunschliste der Regierungen.

Im Schatten der nationalen Einflussnahme demonstrierte José Manuel Barroso selbstbewusst seine Absicht, die Personal- und Verwaltungsstrukturen der Kommission nach eigenen Vorstellungen zu prägen. So erregte Anfang Dezember 2008 sein Vorhaben Aufsehen, administrative Schlüsselpositionen neu zu ordnen. Die Pläne waren offenbar zuvor im Kreis der Kommissare nicht angekündigt oder sondiert worden und führten zu heftigen Debatten über den Führungsanspruch des Präsidenten. Vorgesehen war die Neubesetzung von fünf Generaldirektoren, sieben stellvertretenden Generaldirektoren und zwei Delegationsleitern.<sup>15</sup> Zwei Positionen fielen dabei besonders eklatant ins Auge. Der

10 „Pressestimmen, ‚Barroso hat sein Zeil erreicht‘“, Financial Times Deutschland, 17. September 2009.

11 Zu einer ersten Analyse der Mehrheitsverhältnisse im EP siehe die Studie von Simon Hix, *What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return to the Grand Coalition?*, SIEPS European Policy Analysis, Issue 8, 2009.

12 „Ansturm auf Brüsseler Spitzenämter“, Süddeutsche Zeitung, 7. August 2009.

13 „Michel Barnier mauvais choix pour le marché intérieur européen“, Le Monde, 28. Juli 2009.

14 Ebd.

Juristische Dienst, bisher traditionell durch Franzosen besetzt, sollte im Juni 2009 in die Verantwortung des Spaniers Luis Romero Requeña übergehen, nachdem die bisherige Leiterin Claire Durand in den Ruhestand treten würde. Statt eines Briten sollte zum 1. November 2009 der Niederländer Alexander Italianer als Nachfolger von Philipp Lowe die Generaldirektion Wettbewerbspolitik leiten.<sup>16</sup>

Für erhebliche Unruhe sorgten zudem im Mai 2009 Pläne des Kommissionspräsidenten, der Generaldirektion Umwelt unter Leitung des deutschen Sozialdemokraten Karl-Friedrich Falkenberg die Zuständigkeit für den Klimaschutz zu entziehen und der Generaldirektion für Energie zuzuschlagen.<sup>17</sup> So war von dem Versuch einer Entmachtung des Generaldirektors die Rede, ebenso aber auch von der Absicht, andere Akzente im Klimaschutz zu setzen.<sup>18</sup> Erst Ende 2008 war Falkenberg mit maßgeblicher Unterstützung durch Bundeskanzlerin Merkel und Umweltminister Gabriel auf die Position bestellt worden, da man sich eine stärkere Berücksichtigung deutscher Interessen in der Umwelt- und Klimapolitik versprach.<sup>19</sup>

Die Ankündigung des Kommissionspräsidenten könnte im Zuge der von ihm anvisierten Schaffung eines eigenen Kommissionsmitglieds für den Klimawandel bei der Besetzung des neuen Kollegiums zum Tragen kommen. Ob die Tätigkeit der Kommission damit effizienter und reibungsloser wird, bleibt offen. Vielmehr sind zwischen den einzelnen Generaldirektionen und den zuständigen Kommissaren Spannungen und Konkurrenzen nicht auszuschließen.

### **Die Kommission in der Agrarpolitik: Strategiekonflikte und Interessendivergenzen**

Mit der Einigung des Rates vom 20. November 2008 über den Gesundheitscheck in der Landwirtschaft und der Verabschiedung der entsprechenden Rechtsvorschriften im Januar 2009 konnte die Kommission mit der Umsetzung der teils weitreichenden Maßnahmenpakete beginnen.<sup>20</sup> Kernelemente der Einigung waren die Abschaffung der Flächenstilllegungen, das sanfte Auslaufen der Milchquotenregelung bis 2015 durch schrittweise Anhebung der jährlichen Marge, die Ausweitung der Modularisierung (wo durch Kürzungen der Direktzahlungen an Landwirte die Mittel für die ländliche Entwicklung aufgestockt werden) und schließlich die Umwandlung der Marktintervention in ein Sicherheitsnetz, das nur noch im Falle von substantiellen Ungleichgewichten in die Preisbildung eingreifen soll.<sup>21</sup>

Allerdings sah sich die Kommission angesichts des dramatischen Preisverfalls im Milchsektor einer Reihe von Forderungen nach dem Einfrieren der vorgesehenen Quoten-erhöhung ausgesetzt, die von acht Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Frankreich, sowie einzelnen Bauernverbänden unterstützt wurde.<sup>22</sup> Die Kommission reagierte abwehrend auf diese Anliegen, da sie den Zeitplan für das Auslaufen der Quotierung gefährdet

---

15 „Barroso springs reshuffle on angry Commissioners“, *European Voice*, 3. Dezember 2008.

16 „Job-Karussell Europa“, *FR-Online*, 2. Januar 2009.

17 „Schlechtes Klima in Brüssel“, 12. Mai 2009.

18 Ebd.

19 „Merkel schickt Falkenberg an die Spitze der EU-Umweltkommission“, *Wirtschaftswoche*, 29. November 2008.

20 Siehe hierzu die Verordnungen (EG) Nr. 72/2009, 73/2009 und 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009.

21 Einen Überblick bietet die Pressemitteilung der Kommission vom 20. November 2008: „Landwirtschaft: GAP-Gesundheitscheck hilft Landwirten, neue Herausforderungen zu bewältigen“, *IP/08/1749*, Brüssel, 20.11.2008.

22 „Agrarminister fordern mehr EU-Hilfen für Milchbauern“, *Die Welt*, 7. August 2009.

sah und damit insgesamt befürchtete, der Umbau der Landwirtschaft könne aus dem Tritt geraten. Stattdessen versuchte sie, mit verschiedenen Einzelmaßnahmen wie Überbrückungszahlungen, Aufkäufen und Exportbeihilfen der Krise Herr zu werden.<sup>23</sup> Eine Massenschlachtung von Kühen lehnte die zuständige Kommissarin Fischer Boel dagegen kategorisch ab.<sup>24</sup> Profitieren konnte die Kommission dabei von der mangelnden Einigkeit unter den landwirtschaftlichen Interessenvertretern. So forderte der Bund Deutscher Milchviehhalter (BDM) eine Reduzierung der Quoten, während der Deutsche Bauernverband für eine Erhöhung der Interventionspreise und stärkere finanzielle Unterstützung durch Brüssel eintrat.<sup>25</sup>

Die Debatte um die Milchmarktregulierung war letztlich Ausdruck einer wachsenden Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten über die Architektur der Landwirtschaftspolitik und ihre künftige Ausrichtung über 2013 hinaus, die sich an zahlreichen Einzelfragen festmachte und der Kommission erhebliche Mühe bereitete, eine konsensfähige Position zu definieren. So offenbarten sich im Juni 2009 bereits erhebliche Differenzen zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Austarierung der Direktzahlungen, für die sich Fischer Boel nachdrücklich einsetzte.<sup>26</sup>

### **Die Finanzkrise: Begrenzter Handlungsspielraum der Kommission**

Die im Zuge der sich zuspitzenden Wirtschafts- und Finanzkrise verabschiedeten nationalen Maßnahmenpakete riefen bei der Kommission erhebliche Sorgen um den Fortbestand des Binnenmarktes und der europäischen Wettbewerbsregeln hervor. So warnte die Kommission im Februar 2009 vor einem Rückfall in nationalen Protektionismus, durch den der Binnenmarkt zunehmend ausgehöhlt werden könne.<sup>27</sup> Währungskommissar Almunia bemängelte, dass die Regierungen in der Handhabung der Krise nicht ausreichend auf eine Koordinierung der Maßnahmenpakete setzten und stattdessen nationale Lösungen bevorzugten.<sup>28</sup>

Vertragskonform leitete die Kommission zudem im Februar und Mai 2009 Verfahren gegen neun Mitgliedstaaten wegen eines übermäßigen Defizits ein, war sich aber dessen bewusst, dass angesichts der massiven Interventionen der Mitgliedstaaten zur Eindämmung der Finanzkrise keine rasche Beseitigung der Ungleichgewichte zu erwarten war.<sup>29</sup>

Bei der Verabschiedung des EU-Konjunkturpakets im März 2009 kam es zu einem handfesten Streit zwischen der Kommission und einigen Mitgliedstaaten, an der Spitze Deutschland, die den Umfang und den zeitlichen Horizont der anvisierten Förderungsmaßnahmen heftig kritisierten.<sup>30</sup> Letztlich setzte sich die Bundesregierung mit ihrer Forderung durch, dass die zu unterstützenden Projekte bis Ende 2009 begonnen werden sollten,

23 Nichts ist in Butter. „Auf den Preisverfall antwortet die EU-Kommission mit einem Flickenteppich aus Subventionen. Den Molkereien und dem Handel droht sie Kartellverfahren an“, TAZ, 23. Juli 2009.

24 „Trotz Preisverfall: EU-Kommission bleibt bei Milchquote stur“, Die Welt, 23. Juli 2009.

25 „Wir fordern Barroso heraus“, Süddeutsche Zeitung, 2. Oktober 2009.

26 „EU-Neulinge drängen in die erste Reihe; Erbitterter Streit über Direktzahlungen an Bauern programmiert / Deutschland fürchtet Einbußen“, Frankfurter Rundschau, 3. Juni 2009.

27 „Brüssel bangt um Binnenmarkt“, Financial Times Deutschland, 6. Februar 2009.

28 „EU-Kommissar Joaquín Almunia 'Fehlende Koordinierung'“, Wirtschaftswoche, 18. Juli 2009.

29 Siehe hierzu den Artikel von Joaquín Almunia, What is Europe doing to solve the Crisis?, 3. Juni 2009, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/almunia/iframes/articles/2009/files/09\\_06\\_03\\_What\\_is\\_Europe\\_doing\\_to\\_solve\\_the\\_crisis.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/almunia/iframes/articles/2009/files/09_06_03_What_is_Europe_doing_to_solve_the_crisis.pdf).

30 „EU beschließt umstrittenes Wachstumspaket“, Financial Times Deutschland, 20. März 2009.

und erzielte Erleichterungen für den Telekommunikationssektor, wo von Brüssel eine weniger strikte Regulierung gefordert wurde.

Führende europäische Mobilfunkbetreiber waren bereits in die Offensive gegangen und drängten die Kommission, ihre Pläne zur Senkung der Vermittlungsgebühren zurückzunehmen. Ein Gespräch der Chefs von Telekom, Telefónica, Vodafone und Telecom Italia mit Viviane Reding brachte im Februar 2009 zunächst kein Ergebnis. Im Mai erreichten Reding und Nelly Kroes schließlich eine Übereinkunft, nach der die Neuregelungen erst Ende – und nicht bereits Anfang – 2012 in Kraft treten sollten.

In der Frage der Kontrolle der Finanzmärkte bewegte sich die Kommission zunächst zaghaft und vorsichtig. Der von Kommissionspräsident Barroso in Auftrag gegebene de Larosière Bericht über Auswege aus der Finanzkrise hat ein unterschiedliches Echo gefunden und zudem auch innerhalb der Kommission keine Einigkeit über die angemessenen Maßnahmen herbeiführen können.<sup>31</sup> Während Wirtschafts- und Währungskommissar Joaquín Almunia für eine weit reichende europäische Kontrolle der Finanzmärkte eintrat, plädierte das für den Binnenmarkt und Finanzdienstleistungen zuständige Mitglied Charlie McCreevy für einen Vorrang nationaler Aufsichtsbehörden und zurückhaltende Schritte in Richtung europäischer Regulierung.

Auf Kritik stießen die Pläne McCreevys zur Regulierung von Hedgefonds, die Teilen des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten nicht weit genug gingen, während sich auf der anderen Seite die Bankenverbände aktiv gegen eine restriktive Kontrolle einsetzten.<sup>32</sup> McCreevy selbst hatte sich im Dezember 2008 erst unter anhaltendem Druck des Europäischen Parlaments und des Kommissionspräsidenten dazu durchgerungen, Rechtsakte mit schärferen Regeln für Hedgefonds vorzubereiten.<sup>33</sup>

Im Juli 2009 präsentierte die Kommission eine Reihe von Vorschlägen, die darauf abzielten, die Eigenkapitalbasis der Banken zu erhöhen, die Verbriefungsrisiken zu minimieren, eine transparentere Bilanzierung zu erzielen und die Entlohnung von Managern anzupassen.<sup>34</sup> Kurz vor dem G 20-Gipfel von Pittsburgh legte sie zudem ein Paket an Legislativvorschlägen vor, die einer Verbesserung der Finanzmarktaufsicht dienen sollen. Diese beinhalteten die Schaffung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken als Frühwarnsystem sowie eines Europäischen Systems für die Finanzaufsicht in den Bereichen Bankwesen, Wertpapierhandel sowie Versicherungswesen und betriebliche Altersvorsorge, das aus den nationalen Aufsichtsbehörden und europäischen Agenturen bestehen soll.<sup>35</sup>

### **Umwelt- und Klimapolitik: Die Kommission als gebremster Vorreiter**

Das im Dezember 2008 durch den Rat und das Europäische Parlament verabschiedete Klimapakete enthielt eine Reihe von Kompromissen zugunsten der Mitgliedstaaten, die den ursprünglich durch die Kommission vorgelegten Entwurf abschwächten. So sah sich die Kommission bereits im Frühjahr 2008 mit Absprachen einzelner Regierungen konfrontiert, die darauf abzielten, Ausnahmeregelungen und flexiblere Standards im Emissionshandel

---

31 „Brüssel sucht nach Grenzen für die Risiken“, Handelsblatt, 26.02.2009.

32 „EU lässt Hedge-Fonds an der langen Leine“, Financial Times Deutschland, 24. April 2009; „Neuer Streit um Regulierungspläne“, 29. April 2009.

33 „EU-Gesetz für Hedge-Fonds kommt“, Financial Times Deutschland, 19. Dezember 2008.

34 „Schärfere Eigenkapitalregeln für Banken“, FAZ, 14.07.2009.

35 „Kommission verabschiedet Legislativvorschläge zur Stärkung der Finanzaufsicht in Europa“, RAPID, IP/09/1347, Brüssel, 23. September 2009.

für die betroffenen Unternehmen einzuführen.<sup>36</sup> Im Vorfeld hatte insbesondere Italien die Pläne der Kommission öffentlich heftig kritisiert und angesichts der sich verschärfenden Finanzkrise ein Aufschnüren des Pakets gefordert.<sup>37</sup> Weniger der Kommission als einer energischen französischen Ratspräsidentschaft war es letztlich zu verdanken, dass im Dezember 2008 auf dem Europäischen Rat ein Kompromiss erzielt werden konnte, der zahlreiche Abstriche enthielt, den Kern der Vorschläge aber wahren konnte. So sollen etwa Stromerzeuger in mittel- und osteuropäischen Staaten günstigere Konditionen für den Erwerb von Zertifikaten erhalten und energieintensive Unternehmen von den Kosten entlastet werden.

Auch im Vorfeld der Kopenhagener Klimakonferenz, die für Dezember 2009 anberaumt war, reduzierte die Kommission die Erwartungen und auch ihre Zusagen zur Unterstützung von Entwicklungsländern;<sup>38</sup> die in Aussicht gestellten bis zu 15 Mrd. Euro jährlich wurden einerseits als unzureichend empfunden, während ihr auf der anderen Seite von einzelnen Regierungen vorgeworfen wurde, durch die öffentliche Nennung konkreter Mittelzusagen die Verhandlungsposition der EU zu schwächen, zumal Zusagen der USA noch ausstünden.<sup>39</sup> Die Kommission wies die Kritik zurück und verwies darauf, dass die EU eine Vorreiterrolle übernehmen müsse, die auch bindende Verpflichtungen einschleße.

Überlegungen zur Einführung von Klimazöllen, wie sie von Frankreich gefordert wurden, stand die Kommission kritisch gegenüber. Letztlich fand sich auch im Ministerrat keine Mehrheit hierfür. Wohl aber unterstützte Kommissar Dimas die Einführung von zusätzlichen Steuern auf verbrauchsintensive Produkte, die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen.<sup>40</sup>

Einen Rückschlag musste die Kommission hinnehmen, als das Gericht Erster Instanz den Klagen Polens und Estlands entsprach und damit ihre Zuständigkeit für die Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems in Frage stellte. Zuvor hatte sie die von beiden Ländern in den jeweiligen Nationalen Zuteilungsplänen aufgeführten Daten in Zweifel gezogen und abweichende Obergrenzen definiert.<sup>41</sup>

### **Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik: Von den Haag nach Stockholm**

In ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der vergangenen Jahre zog die Kommission eine insgesamt gemischte Bilanz und identifizierte einen hohen Bedarf an weiteren Schritten, die auch ihre eigene Rolle in diesem Politikbereich stärken dürften.<sup>42</sup> Eine Hauptachse der Argumentation der Kommission bestand dabei darin, dass insbesondere in der polizeilichen und justi-

36 „EU-Staaten gehen auf die Industrie zu“, FAZ.Net, 13. Dezember 2008.

37 „EU-Klimapaket in Gefahr“, Spiegel Online, 23. Oktober 2008.

38 Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen Deal, {SEC(2009) 1172}, Brussels, COM(2009) 475/3.

39 „Trade and climate change to dominate EU talks“, Financial Times, 17. September 2009.

40 „EU gegen Strafzölle für Klimastünder“, EurActiv, <http://www.euractiv.de/energie-klima-und-umwelt/artikel/deutschland-wart-ku-vor-ko-imperialismus-001875>, 24. Juli 2009.

41 „Emissionshandel: Kommission überschreitet ihre Kompetenz“, EurActiv, <http://www.euractiv.de/energie-klima-und-umwelt/artikel/emissionshandel-kommission-berschreitet-ihre-kompetenz-002137>, 23. September 2009.

42 Mitteilung der Kommission an den Rat das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005, Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans, KOM(2009) 263 endg., Brüssel, 10. Juni 2009.

ziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nur unzureichende Fortschritte erzielt worden seien, die auf die intergouvernementalen Beschlussverfahren der dritten Säule zurückzuführen seien. Zudem habe sich die mangelnde Möglichkeit des Rückgriffs auf das Vertragsverletzungsverfahren als hinderlich erwiesen, um die Umsetzung von Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren.<sup>43</sup> In ihrem Entwurf zum Stockholmer Programm, das die zentralen Ziele, Maßnahmen und Zeitpläne für die kommenden Jahre beinhalten soll, skizzierte die Kommission vier Schwerpunkte, die künftig Beachtung finden sollen: die Garantie von Grundrechten und -freiheiten, der Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit, eine Strategie der inneren Sicherheit und ein solidarisches Vorgehen insbesondere in der Einwanderungs- und Asylpolitik.<sup>44</sup>

Zwischen die Fronten geriet die Kommission im Juli 2009, als der Präsidentschaft vom Rat das Mandat zur Aushandlung eines Abkommens mit den USA über die Weitergabe persönlichkeitsrelevanter Daten im Zuge von Auslandsüberweisungen erteilt wurde, das aus den Reihen des Europäischen Parlaments quer durch die Fraktionen sowie von Datenschützern heftig kritisiert wurde.<sup>45</sup> Der Kommission, die an den Verhandlungen zentral beteiligt war, wurde mangelnde Sensibilität vorgeworfen; Manuel Barroso sah sich gar mit dem Vorwurf eines „Handlungers der USA“ konfrontiert.<sup>46</sup>

Heftige Attacken musste die Kommission auch von der italienischen Regierung einstecken, nachdem öffentlich Aufklärung über die Rückführung von Bootsflüchtlingen durch Italien und Malta nach Libyen eingefordert worden war. So verlangte Ministerpräsident Berlusconi, dass sich Kommissionsmitglieder oder ihre Sprecher nicht mehr zu politischen Fragen äußern sollten, sondern dies dem Präsidenten überlassen zu überlassen hätten, und drohte mit einer Blockade im Europäischen Rat. Barrosos Sprecher konterte diese Forderung mit der Bemerkung, dass die Kommission als Kollegium arbeite und der Kontakt zur Öffentlichkeit Teil ihrer Tätigkeit sei.<sup>47</sup> Obwohl die heftige Kritik des italienischen Regierungschefs mehrheitlich als maßlos und exzentrisch betrachtet wurde, dokumentierte sie doch einen deutlich rüdereren Umgangston mit der Kommission und die Schwäche Barrosos vor seiner Wiederwahl.

### **Die Kommission in den Außenbeziehungen: Kohärenzprobleme und Spannungen**

Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise blieben die intensiven Versuche der Kommission, die Doha-Runde der WTO neu zu beleben, bislang ohne durchschlagenden Erfolg, und standen in der Gefahr, durch protektionistische Elemente in den milliardenschweren nationalen Rettungspaketen unterminiert zu werden. Als Erfolg konnte sie allerdings den Abschluss der Verhandlungen mit Korea über ein Freihandelsabkommen werten, das im Oktober 2009 unterzeichnet wurde und nunmehr in den nationalen und europäischen Ratifizierungsprozess eintrat.<sup>48</sup> Insgesamt stellte sich die Lage der Verhandlungen mit Drittstaaten und regionale Organisationen allerdings als ernüchternd dar, wie die Kommission in einer Bestandsaufnahme festhielt.<sup>49</sup> Mit dem Mercosur waren die Gespräche seit ihrem

---

43 Ebd., S. 15.

44 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, KOM(2009) 262 endg., Brüssel, 10. Juni 2009.

45 „Keine Debatte, kein Bankgeheimnis. Die Außenminister beauftragen die Kommission, den Transfer von Daten in die USA zu regeln. Das Parlament ist empört“, TAZ, 28. Juli 2009.

46 „Barroso als „Handlinger der USA“ kritisiert; Zugriff auf Bankdaten“, Welt Online, 27. Juli 2009.

47 „Berlusconi seeks to shut Commission up“, European Voice, 3. September 2009.

48 „EU schließt Freihandelsabkommen mit Südkorea“, Handelsblatt, 7. Oktober 2009.



Einfrieren 2004 nicht mehr in Gang gebracht worden, mit der ASEAN gab es kaum Fortschritte, mit dem Golfkooperationsrat kamen sie zum Stillstand, während in den Beziehungen mit den mediterranen und osteuropäischen Ländern verschiedene Themengebiete wie Dienstleistungen, Niederlassungsrecht oder Landwirtschaft weiterhin strittig blieben.

Die im Juli 2008 ins Leben gerufene Union für den Mittelmeerraum konnte die Erwartungen bislang kaum erfüllen; neue Impulse für die Mittelmeerpolitik der EU sind angesichts der monatelangen Blockade aufgrund der Gaza-Krise nicht erkennbar gewesen; die Kommission versuchte, eigene Akzente zu setzen und sich stärker einzubringen. So bewilligte sie im Juli 2009 Projekte im Umfang von 72 Mio. Euro, um insbesondere Infrastruktur-, Umwelt- und Bildungsvorhaben zu finanzieren.<sup>50</sup> Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik stockte sie die Mittel für die Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF) um 70 Mio. Euro auf, um den wirtschaftlichen und sozialen Reformprozess in den angrenzenden Drittstaaten zu unterstützen. Zugleich beteiligte sie sich an der neuen Initiative der „Östlichen Partnerschaft“, welche die Nachbarschaftspolitik weiter differenziert.<sup>51</sup>

Die Eskalation des Gaststreits zwischen Russland und der Ukraine gefährdete nach Aussage der Kommission die Versorgung der EU nachhaltig, da durch den Lieferstopp durch Gazprom das Risiko technischer Defekte der Leitungssysteme und der Verdichtungsstationen dramatisch ansteige.<sup>52</sup> Die Regierungschefs Bulgariens und der Slowakei entschlossen sich angesichts der prekären Versorgungslage zu einem Alleingang und reisten im Januar 2009 nach Moskau und Kiew, um mit den politisch Verantwortlichen nach Lösungen zu suchen. Die Kommission zeigte Verständnis für diesen Schritt, sah aber zugleich die gemeinsame Linie der Union gegenüber Russland in Gefahr und nicht zuletzt ihre eigene Position in Frage gestellt. Die Zuspitzung veranlasste José Manuel Barroso dazu, den direkten Kontakt zum russischen Premier Putin zu suchen und ihn zu einer Erhöhung der Gasliefermengen aufzufordern.<sup>53</sup>

Anfang August 2009 gelang es der Kommission, nach schwierigen Verhandlungen mit der Ukraine und internationalen Finanzinstitutionen eine Finanzierung von gut 1,2 Mrd. Euro für das osteuropäische Land bereitzustellen, die weitere Gaslieferungen sicherstellen soll.<sup>54</sup>

Die Drohung der Türkei, angesichts der zyprischen Blockade des Energiekapitels in den Beitrittsverhandlungen das Pipeline-Projekt Nabucco zu blockieren, wurde durch Barroso mit der Bemerkung gekontert, Energiepolitik und Erweiterung sollten nicht vermischt werden.<sup>55</sup> Diese Äußerung entsprach allerdings wahrscheinlich einem Wunschdenken, denn de facto sind Energie-, Außen- und Erweiterungspolitik längst untrennbar verknüpft und werden dies auch künftig zunehmend sein. Die Kommission hat auf diese Komplexität bislang keine wirksame Antwort gefunden; zum einen unterminiert die Energieproblematik die interne Solidarität der EU und damit potentiell die Verhandlungsposi-

49 Siehe die Übersicht: European Commission, EU Trade, Overview of FTA and other trade negotiations, Update on 18 September 2009, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)

50 „Union für den Mittelmeerraum: Kommission stockt ihren Beitrag zu prioritären Projekten auf“, RAPID, IP/09/1113, Brüssel, 10. Juli 2009.

51 Siehe die Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. Mai 2009, 8435/09 (Presse 78).

52 „EU fürchtet Gaskollaps“, Financial Times Deutschland, 8. Januar 2009.

53 „Gasstreit spaltet EU-Verhandlungsfront“, Financial Times Deutschland, 14. Januar 2009.

54 „EU will mit Milliardenkredit neue Gaskrise abwenden“, Die Welt, 3. August 2009.

55 „Türkei erpresst Brüssel mit Gaspipeline“, Financial Times Deutschland, 20. Januar 2009.

tion der Kommission, zum anderen werden Drittstaaten unberechenbarer und konfliktfreudiger.

### **Fazit: Schwache Phase der Kommission**

Die Kommission bewegte sich im vergangenen Jahr zweifelsohne in schwierigem Fahrwasser. Die Wirtschafts- und Finanzkrise engte ihren Handlungsspielraum deutlich ein und ließ zunächst die nationalen Regierungen als zentrale Akteure erscheinen. Zugleich schwächte die Bemühung José Manuel Barrosos um eine zweite Amtszeit seine politische und institutionelle Position. So kritisierten Mitglieder des EP die allzu geschmeidige Anpassung des Kommissionspräsidenten an die Interessenlage der Mitgliedstaaten, trugen allerdings selbst durch ihre Ablehnung Barrosos nicht gerade zur Stärkung der Kommission bei.

Die als politisch unausgewogen empfundene Amtsführung Barrosos kann durchaus als Moment einer wachsenden Politisierung der Kommission gesehen werden; eine Rolle als konsensorientierter Moderator sowohl nationaler Interessen (im Rat) als auch parteipolitischer Positionen (im Parlament) mag sie auf Dauer ohnehin überfordern. Statt dessen könnte eine deutlicher programmatische Ausrichtung der Kommission zwar zu heftigeren Kontroversen etwa im EP führen, dadurch aber zugleich öffentliches Interesse wecken und stärker mobilisierend wirken als dies bisher der Fall war (und wie offenkundig bei der schwachen Beteiligung an den Europawahlen zum Ausdruck kam). Barroso müsste hierzu versuchen, sich schrittweise aus dem Geflecht an Zusagen und Rücksichtnahmen zu lösen, die er im Zuge seiner Wiederwahl eingegangen ist, um der Kommission eine kohärente politische Gesamtlinie zu vermitteln. Dies wird gerade angesichts der zu erwartenden Inkraftsetzung des Reformvertrags umso nötiger sein, als institutionelle Konkurrenten in Gestalt des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik (der dann ja gleichzeitig Mitglied des Kollegiums wäre) lauern, die dem Einfluss der Kommission durchaus schaden können.

### **Weiterführende Literatur**

Balint, Tim/Bauer, Michael W./Knill, Christoph: Bureaucratic Change in the European Administrative Space – The Case of the European Commission, in: *West European Politics*, 4, 2008, S. 677-700.

Curtin, Deirdre/Egeberg, Morten: Tradition and Innovation – Europe's Accumulated Executive Order, in: *West European Politics*, 4, 2008, S. 639-661.

Napel, Stefan/Widgrén, Mika: The European Commission – Appointment, preferences and institutional relations, in: *Public Choice*, 1/2, 2008, S. 21-41.