

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Für die Kommission stand die institutionelle Selbstbehauptung im Zeichen krisenhafter Entwicklungen im Vordergrund des Interesses. In den Bemühungen um eine Bewahrung verschiedener Euro-Staaten vor der Insolvenz wurde die Kommission von den Staats- und Regierungschefs immer wieder an den Rand gedrängt und hatte erhebliche Mühe, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Auch in einem weiteren zentralen Politikfeld der EU sah sie sich ernststen Herausforderungen gegenüber: die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch einzelne EU-Staaten im Schengenraum barg die Gefahr einer Renationalisierung. Fürsprecher für einen gemeinschaftsorientierten Ansatz, wie ihn die Kommission vertrat, waren dagegen rar. Krisenmanagement überwog insgesamt das Bemühen um eine kraftvolle Gestaltung europäischer Politik.

Die Krise im Euroraum und das Ringen um politischen Einfluss

In der sich weiter verschärfenden Verschuldungskrise innerhalb des Euro-Raums vertrat die Kommission insgesamt eine Linie, die auf die Stärkung gemeinsamer Ressourcen und Instrumente hinauslief. So unterstützte Kommissionspräsident Barroso den Vorschlag, europäische Anleihen auszugeben (Euro-Bonds), ebenso wie die Idee einer deutlichen Aufstockung der Mittel für den Rettungsschirm EFSF, war aber jeweils nur bedingt erfolgreich. Eine Meinungsführerschaft der Kommission war damit weit von der politischen Wirklichkeit entfernt, im Gegenteil – viele Beobachter identifizierten einen beträchtlichen Bedeutungsschwund der Kommission. Die Staats- und Regierungschefs bevorzugten intergouvernementale Absprachen und Initiativen, von denen die Kommission regelmäßig ausgeschlossen blieb.

Zudem schien das Agieren der Kommission in der ‚Eurokrise‘ nicht durchweg von Souveränität geprägt. So lieferte der öffentliche Brief José Manuel Barrosos vom 3. August 2011 in politischen wie medialen Kreisen der Mitgliedstaaten ausreichend Stoff für Kritik und Unverständnis.¹ Darin hatte der Kommissionspräsident die Wirksamkeit der kurz zuvor auf dem Brüsseler Krisengipfel verabschiedeten Maßnahmen in Frage gestellt und vor einem Scheitern des Euro gewarnt. Er plädierte daher für eine grundsätzliche Überprüfung des Rettungsschirms EFSF und seiner finanziellen Ausstattung. Bereits im Januar 2011 hatte Barroso weitere Maßnahmen und eine Aufstockung des Rettungsschirms gefordert und war dabei vor allem bei der Bundesregierung auf Ablehnung gestoßen.²

Insbesondere in der deutschen Öffentlichkeit wurde das Vorgehen Barrosos als kontraproduktiv und überstürzt betrachtet und dem Kommissionspräsidenten dabei insgesamt die Fähigkeit zu politischer Führung abgesprochen. Der Präsident der Euro-Gruppe, der luxemburgische Premier Jean-Claude Juncker, ließ ebenfalls durch seine Stellungnahme deutliches Missfallen erkennen und warnte vor unüberlegten Äußerungen in dieser Frage, die zu weiteren Turbulenzen führen könnten. Auch Kommentare des für Energie zuständi-

1 „Ego-Show zum ungünstigsten Zeitpunkt“, Handelsblatt, 0.08.2011; „Marktschreck Barroso“, Süddeutsche Zeitung, 05.08.2011.

2 „Merkel kritisiert Vorschläge zur Erweiterung des Euro-Rettungsschirms, Barroso: Beschluss würde Märkte beruhigen, Portugal-Anleihe erfolgreich platziert“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.01.2011.

gen Kommissionsmitglieds Günther Oettinger über den Zustand Griechenlands und mögliche Sanktionen für Schuldnerstaaten führten zu erheblichen Protesten und handelten dem Deutschen eine deutliche Distanzierung durch den Kommissionspräsidenten und dem für Währungsfragen zuständigen Kommissar Olli Rehn ein.³

Zustimmung signalisierte man in der Kommission für die deutsch-französischen Pläne hinsichtlich einer verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Raum vom August 2011, die unter dem Stichwort einer Wirtschaftsregierung intensiv diskutiert wurden.⁴ Kommissionspräsident Barroso unterstützte gemeinsam mit dem für Währungsfragen zuständigen Kommissionsmitglied Olli Rehn die Initiative des französischen Staatspräsidenten und der deutschen Bundeskanzlerin in einer öffentlichen Erklärung.⁵ Ob der darin enthaltene Vorschlag zur Wahl eines ständigen Vorsitzes für den Rat der Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder den institutionellen Interessen der Kommission wirklich dienlich ist, mag allerdings bezweifelt werden.

Als Erfolg konnte für die Kommission aber immerhin die im September 2011 erzielte Einigung über das Legislativpaket zum wirtschaftlichen Regieren, den sog. „Sixpack“, zwischen Rat und Europäischen Parlament verbucht werden, den es in den nachfolgenden Wochen allerdings noch formal zu verabschieden galt.⁶ Einer der Kernpunkte der Kontroversen betraf die von der Kommission vorgesehenen Bestimmungen zur Verhängung von Sanktionen, die bei den Mitgliedstaaten zunächst auf Widerstand trafen. So sollte ein diesbezüglicher Kommissionsvorschlag als angenommen gelten, es sei denn, eine Mehrheit der Mitgliedstaaten votiert dagegen. Damit würde die Kommission deutlich gestärkt und der Wachstums- und Stabilitätspakt erheblich verschärft.

In den geplanten Vorschriften zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde der Kommission ebenfalls eine zentrale Funktion zugewiesen. So soll sie im Falle der Gewährung von Finanzhilfen im Benehmen mit der EZB und teils auch in Zusammenarbeit mit dem IWF entscheidende Schritte mitgestalten, etwa in der Ablieferung einer Schuldentragbarkeitsanalyse und der Feststellung einer Gefahr für die Finanzstabilität der Euro-Zone im Vorfeld einer Finanzierungsentscheidung. Auch bei der Anfertigung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms für Schuldnerstaaten und der Überwachung seiner Einhaltung soll die Kommission beteiligt werden.⁷ Damit hat sie zwar in den großen Debatten um die Krisenbewältigung kaum gepunktet, wird aber in den kommenden Jahren für die Vermeidung von Krisen und das konkrete Management von Notlagen ein zentraler Mitspieler. Bereits in den aktuellen Bemühungen um eine Sanierung der griechischen Staatsfinanzen begleitete sie als Teil der so genannten ‚Troika‘ gemeinsam mit Vertretern des IWF und der EZB die Entscheidungen der Athener Regierung und ihre Umsetzung.

Die mittelfristige Finanzplanung: Die Kommission im Verteilungskampf

In Mitten der politischen Debatte um die Bewältigung der Schuldenkrise gerieten die künftigen Gestaltungsfragen der EU fast in Vergessenheit. Die Kommission stellte im Juni 2011

3 „EU-Kommission tadelt Günther Oettinger“, Süddeutsche Zeitung, 10.09.2011.

4 „Geteiltes Echo auf Pläne zu einer europäischen Wirtschaftsregierung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.08.2011. Zur deutsch-französischen Initiative siehe: Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, 17.08.2011, http://www.bundeskanzlerin.de/nn_683594/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html.

5 Statement by President Barroso and Commissioner Rehn on today's proposals by President Sarkozy and Chancellor Merkel, MEMO/11/557, Brüssel, 16.08.2011.

6 „Kompromiss zur Stabilitätspakt-Verschärfung“, Handelsblatt, 15.09.2011

7 Siehe hierzu die Ausführungen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. und 25. März 2011, EUCO 10/1/11, REV1, 20.04.2011, Anlage 2 (Vereinbarung über die Merkmale des ESM).

ihren Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU vor.⁸ Darin sah sie ein Gesamtvolumen an Ressourcen für den Zeitraum 2014-2020 von 1,05% des BNE der EU an Zahlungsverpflichtungen und 1% des BNE an Zahlungen vor. Zugleich verdeutlichte sie die Leitgedanken, welche der Verteilung der Mittel künftig zugrunde liegen sollen. Als Kernelemente lassen sich hier die Begriffe des Wachstums und der Solidarität erkennen. Verstärkte Anstrengungen in den Bereichen Forschung und Innovation, Bildung sowie bei der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen seien dazu geeignet, Wachstums fördernde Impulse freizusetzen. Die Infrastruktur für den Binnenmarkt sei ebenfalls auszubauen. Im Gegenzug soll künftig in der Agrarpolitik eine erhöhte Ressourceneffizienz an den Tag gelegt werden, und auch bei der Verteilung von Strukturmitteln seien deutlichere Prioritäten notwendig. Solidarität solle insgesamt durch eine verstärkte Konzentration der Kohäsionsmittel, die gemeinsame Bewältigung der Folgen von Migration und von Katastrophen sowie im globalen Maßstab durch die Förderung unterentwickelter Drittländer realisiert werden. Weiterhin umstritten blieben die Vorstellungen der Kommission zur Einführung einer EU-Steuer oder eines Anteils der EU an der nationalen Mehrwertsteuer. Allen voran die Bundesrepublik, Großbritannien und die Niederlande lehnten diese Überlegungen strikt ab.⁹ Der für Steuerfragen zuständige Kommissar Algirdas Šemeta forderte im Juli 2011 die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die anteilig dem europäischen wie den nationalen Haushalten fließen könne.¹⁰ Aus Deutschland, den Niederlanden, Tschechien und Großbritannien kam allerdings nicht ganz unerwartet und postwendend eine ablehnende Reaktion.¹¹

Im November 2010 hatte sich bereits im Vorgriff der Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung ein heftiger Streit zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ergeben, an dessen Ende das Scheitern eines gemeinsamen Haushalts für das Jahr 2011 stand.¹² Hintergrund der Kontroversen war vor allem die Absicht des EP, in den anstehenden Gesprächen um die Vorausschau 2014 – 2020 eine gleichberechtigte Mitsprache durchzusetzen und damit das Monopol der Regierungen zu durchbrechen. Die Kommission, die sich um eine Einigung bemüht hatte, sah sich vom Scheitern der Haushaltsverhandlungen enttäuscht und identifizierte eine Gruppe von Mitgliedstaaten als Schuldige, die durch ihre unnachgiebige Haltung die Gespräche in die Sackgasse manövriert hätten.¹³ Insbesondere Großbritannien und die Niederlande hatten sich als resistent gegenüber den Forderungen des Parlaments erwiesen und einen klaren Konfrontationskurs eingeschlagen.

In den folgenden Wochen sollten sich die Positionierungen zur Ausgestaltung des künftigen EU-Budgets noch stärker polarisieren. Der Brief des französischen Präsidenten und der Regierungschefs Deutschlands, Großbritanniens, der Niederlande und Finnlands vom Dezember 2010 an José Manuel Barroso löste beim Adressaten deutliche Verärgerung aus. In dem Schreiben sprachen sie sich für ein Wachstum des EU-Budgets in der neuen mittelfristigen Finanzplanung aus, das nur noch unterhalb der Inflationsrate liegen sollte. Der Kommissionspräsident hatte das Vorgehen einzelner EU-Staaten zwar als typischen Ausdruck nationaler Interessenwahrung und als „rituelle Tänze der unterschiedlichen Stämme“ bezeichnet, musste

8 Mitteilung der Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“, SEK(2011) 867 endg. und SEK(2011) 868 endg., KOM(2011) 500 endg., Brüssel, 19.06.2011.

9 „Widerstand gegen EU-Steuer“, Süddeutsche Zeitung, 1. Juli 2011; „Mitgliedstaaten lehnen EU-Steuer ab“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.06.2011.

10 „EU will Steuer auf Aktienhandel“, Süddeutsche Zeitung, 6.07.2011.

11 „Widerstand gegen EU-Steuer“, Süddeutsche Zeitung, 01.07.2011.

12 „Der EU droht ein Haushaltschaos, Die Verhandlungen zwischen dem Europaparlament und den nationalen Regierungen sind gescheitert“, Der Tagesspiegel, 17.11.2010.

13 „Budgetfiasko lähmt Brüssels Behörden, Financial Times Deutschland, 17.11.2010.

nun aber darum besorgt sein, dass die Aufgabe der Kommission, einen belastbaren Entwurf und tragfähigen Kompromiss für die finanzielle Vorausschau vorzulegen, über Gebühr belastet würde. Von Seiten osteuropäischer Regierungen erreichte sie bereits die Warnung, dass die Sparzwänge nicht auf Kosten der Kohäsion und Infrastruktur gehen dürften.¹⁴ Die polnische Regierung profilierte sich hier als Verfechter einer weiterhin ausgabenbereiten Union und versuchte, gleichgesinnte ost- wie südeuropäische Länder unter dem Dach der „Freunde der Kohäsionspolitik“ zu sammeln.¹⁵ Die Interessenkonflikte zwischen einsparungsgeneigten Nettozahlern und ausgabenbereiten Kohäsionsbefürwortern werden der Kommission erhebliche Anstrengungen in der Kompromissbildung abverlangen, zumal die polnische Ratspräsidentschaft der zweiten Jahreshälfte 2011 in dieser Frage als nicht gerade unbefangen galt.

Die mittelfristige Finanzplanung spielte für die Kommission auch deshalb eine herausragende Rolle, weil sie ihre eigene Wachstumsstrategie damit finanziell zu unterfüttern beabsichtigte. Die 2010 von der Kommission vorgestellte Strategie „Europe 2020“ wurde allerdings im vergangenen Jahr weitgehend von der Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Folgen überschattet. Den politischen Diskurs in der Europäischen Union konnte das Vorhaben jedenfalls nicht nachhaltig prägen. Damit war das eigentliche politische Prestigeprojekt, das Barroso seiner leicht unglücklich gestarteten zweiten Amtszeit zugrundelegen wollte, zumindest vorübergehend aus dem Blickfeld geraten. Für die Arbeit der Kommission und ihre legislativen Initiativen spielte es allerdings durchaus eine prägende Rolle.

Umwelt, Klimaschutz und Energie: Gegenwind für neue Anläufe

Im Laufe des vergangenen Jahres wurde der Kommission zunehmend klar, dass die bis 2020 definierten energie- und umweltpolitischen Zielvorgaben wohl nur schwer durchzusetzen sein würden. Statt politischer Resignation leitete sie daraus jedoch ein erhöhtes Engagement ab, auch wenn sie dabei in den nationalen Hauptstädten kaum durchweg auf positive Resonanz hoffen durfte. Fragen der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes wurden von der Kommission in verschiedenen Politikfeldern als zentrale Herausforderung definiert und zogen sich wie ein thematischer roter Faden durch ihre Vorschläge.

Die ehrgeizigen Pläne der Klimakommissarin Hedegaard, die klimaschädlichen Emissionen bis zum Jahr 2020 statt um 20%, wie bisher vorgesehen, um 30% zu reduzieren, stieß bei zahlreichen Mitgliedstaaten auf Widerspruch. Allen voran profilierte sich die polnische Regierung gegenüber der Kommission als Gegner allzu hoher klimapolitischer Ambitionen. Die Bundesregierung wiederum bemühte sich um die Zustimmung der Kommission zu ihren Plänen für eine steuerliche Kompensation an Unternehmen in energieintensiver Produktion, die als staatliche Beihilfen der Prüfung durch Brüssel unterliegen.¹⁶ Im März 2011 hatte die Kommission ein Paket an Vorschlägen zum Klimaschutz verabschiedet, das erhebliche Investitionen in den Umbau von industriellen Anlagen, die Sanierung von Gebäuden sowie die Entwicklung umweltschonender Verkehrsmittel vorsah.¹⁷

Energiekommissar Oettinger wiederum versuchte durch konkrete Vorschläge, Einsparungen beim Stromverbrauch durch konkrete Zielvorgaben zu erreichen.¹⁸ So waren ab 2014 jährliche Einsparungen bei Energielieferanten und -versorgern von 1,5% sowie Sanierungsprogramme für öffentliche Gebäude vorgesehen. Allerdings war auch hier nur

14 „EU-Nettozahler verärgern Parlament, Financial Times Deutschland, 20.12.2010.

15 „Polen für neue EU-Finanzplanung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.06.2011.

16 „Allianz gegen neue Klimapläne, Süddeutsche Zeitung, 8. Juli 2011.

17 „Elf Billionen für den Klimaschutz“, 09.03.2011.

18 „EU will Bürger zum Stromsparen zwingen“, Süddeutsche Zeitung, 17.06.2011.

eine Minderheit der EU-Staaten bislang durch entsprechende nationale Gesetzgebung aufgefallen, während sich der politische Enthusiasmus insgesamt in Grenzen hielt.

Auch in der Verkehrspolitik bemühte sich die Kommission um eine noch deutlichere Akzentsetzung zugunsten der Nachhaltigkeit. Der zuständige Kommissar Siim Kallas präsentierte im März 2011 den Plan Verkehr 2050, der als zentrales Element die umweltgerechte Verlagerung von Verkehrsmitteln und eine deutliche Einsparung im Energieverbrauch beinhaltete. So sollen schädliche Emissionen in diesem Sektor bis 2050 um 60% reduziert werden; im Personen- und Güterverkehr sollen zunehmend Bahn und Schifffahrt zum Einsatz kommen, während Fluggesellschaften umweltfreundlichere Kraftstoffe nutzen sollen.¹⁹ Im Verhältnis zu den USA standen die Zeichen vermehrt auf Sturm, nachdem die US-Regierung die EU-Entscheidung, ab 2012 Kohlendioxid-Zertifikate für Fluggesellschaften einzuführen, scharf kritisiert hatte und auf Rücknahme drängte. Die Kommission wiederum beharrte auf der bestehenden Rechtslage und wies die US-Forderungen scharf zurück.²⁰

Einen Sieg gegen die Kommission konnten Deutschland, Spanien und Rumänien im November 2010 erzielen, als es ihnen gelang, im EP eine Mehrheit für die Verlängerung der Subventionierung heimischer Kohle bis 2018 zu organisieren. Die Kommission hatte die Zuschüsse für die Kohleproduktion eigentlich bereits 2014 auslaufen lassen wollen.²¹ Nach langwierigen Verhandlungen konnte schließlich ein Kompromiss erzielt werden, der es der Kommission ermöglichte, den betroffenen Staaten entgegenzukommen, dabei das Gesamtvolumen der Förderung aber zu begrenzen.

Die Kommission in der Agrar- und Fischereipolitik: Neuerung mit Nachhaltigkeit

Nicht ganz so ökologisch schienen sich die Pläne zur künftigen Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik zu entwickeln. So wurde berichtet, Kommissionspräsident Barroso sträube sich gegen die von Agrarkommissar Ciolos geplante verstärkte Ausrichtung der Produktion an Umweltstandards sowie die gezielte Förderung ökologischer Projekte in der landwirtschaftlichen Strukturpolitik.²² In der Mitteilung der Kommission vom November 2010 zur Reform der GAP, die nach intensiven öffentlichen Konsultationen vorgelegt wurde, spiegelte sich zudem deutliche Vorsicht gegenüber einem radikalen Wandel in der Landwirtschaftspolitik wider.²³ Als Hauptziele der künftigen Agrarpolitik wurden drei Vorgaben genannt: rentable Nahrungsmittelerzeugung, nachhaltige Bewirtschaftung und Klimaschutz sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung. Was die künftige Entwicklung der GAP betraf, wurden drei Optionen vorgestellt: eine schrittweise Anpassung des bestehenden Rahmens, eine zielgerichtete Reform mit dem Fokus auf Nachhaltigkeit und Balance (von Sektoren, Mitgliedstaaten und politischen Zielen), sowie drittens ein radikaler Umbau in Richtung auf Umwelt- und Klimaziele. Die Unentschlossenheit der Kommission, sich auf eine klare Linie festzulegen, mag ihre Ursache zum Teil in ihrer internen Uneinigkeit über die optimale Strategie haben; aber sicher lag diesem Vorgehen auch die Erkenntnis zugrunde, dass es politisch klüger sein kann, zunächst eine vermeintlich offene und damit wenige kritikanfällige Linie zu vertreten.

Einschneidende und deutlich konkretere Maßnahmen schlug die Kommission dagegen für die Gemeinsame Fischereipolitik der EU vor. Diese soll künftig stärker die Bestände

19 „Auf die Schiene gesetzt“, Süddeutsche Zeitung, 29.03.2011.

20 „Keine Gnade für Fluggesellschaften“, Süddeutsche Zeitung, 29.07.2011; „Handelsstreit zwischen EU und Amerika?“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.07.2011.

21 „Deutschland siegt im Kohlestreit“, Financial Times Deutschland, 24.11.1010.

22 „Es grünt nicht mehr so grün“, Süddeutsche Zeitung, 21.06.2011.

23 Mitteilung der Kommission: Die GAP bis 2020. Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endg., 18.11.2010.

und ihre Reproduktionsfähigkeit unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit berücksichtigen. In ihrer Mitteilung zur Reform des Sektors vom Juli 2011 wurden daher drastische Einschnitte empfohlen.²⁴ Widerstand gegen die Überlegungen der Kommission erhob sich in den Mitgliedstaaten insbesondere gegen die Bestimmung, wonach bei fehlenden wissenschaftlichen Daten vorsorglich eine pauschale Kürzung der Fangmenge um 25% vorgenommen werden sollte. Vor allem die Mittelmeeranrainer sind traditionell an hohen Fangquoten interessiert. Umweltverbände kritisierten dagegen den Maßnahmenkatalog als zu zaghaft und monierten eine fehlende Implementierungskontrolle.²⁵

In der Krise um die Verbreitung des EHEC-Erregers, die im Frühjahr 2011 zu erheblichen Einbußen europäischer Gemüseproduzenten führte, befanden sich die Mitgliedstaaten und ihre Kontrollbehörden in der Vorhand. Insbesondere Deutschland wurde dabei ein suboptimales Management vorgeworfen. Der Vorschlag der Kommission, 150 Mio. Euro an Ausgleichszahlungen für erlittene Verluste an betroffene Produzenten zu leisten, wurde auf Betreiben Spaniens und Frankreichs vom Rat nochmals deutlich nach oben korrigiert, um den entstandenen Einnahmeausfall möglichst umfassend zu kompensieren.²⁶

Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik: Die Wiederentdeckung der Grenzen

Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums durch einzelne Mitgliedstaaten stellte die Kommission vor vollendete Tatsachen und ließ ihr nur noch die Möglichkeit einer nachträglichen politischen Schadensbegrenzung. Die Entscheidung Dänemarks, im Juli 2011 wieder Grenzkontrollen gegenüber Deutschland und Schweden einzuführen, um verstärkt gegen illegale Migration und Kriminalität vorgehen zu können, wurde seitens der Kommission zwar als unbegründet betrachtet, aber nicht unmittelbar als widerrechtlich angesehen. Nach Prüfung der Maßnahmen kam man zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die stichprobenhaften Kontrollen nicht gegen geltendes Recht verstießen, solange keine systematischen Grenzkontrollen eingeführt würden.²⁷ Das Unbehagen gegenüber der Aufweichung des Schengener Acquis innerhalb der Kommission war allerdings unübersehbar.

In Reaktion auf eine Initiative des italienischen Ministerpräsidenten Berlusconi und des französischen Präsidenten Sarkozy, die eine grundsätzliche Überarbeitung des Schengen-Regelwerks gefordert hatten, räumte Kommissionspräsident Barroso ein, dass die Einführung von Grenzkontrollen, wenn sie bestimmten konkreten Kriterien folge, durchaus vorstellbar sei.²⁸ Entscheidend bleibe aber, dass gemeinsame Standards vereinbart werden.

Hintergrund der italienischen und französischen Alleingänge war der massive Zustrom an Flüchtlingen aus dem nordafrikanischen Raum, der über die italienische Mittelmeerinsel Lampedusa seinen Weg in die Europäische Union, insbesondere nach Frankreich suchte. Die zuständige Kommissarin Malmström erklärte nach Prüfung der Sachlage, dass formal beiden Ländern kein Rechtsbruch vorgeworfen werden könne, der Geist des Schengener Abkommens allerdings missachtet worden sei.²⁹

Aus Sicht der Kommission sollte die Entscheidung über die Aussetzung der Kontrollfreiheit in Brüssel und nicht in den nationalen Hauptstädten liegen. Im September 2011 ließ sie einen Legislativvorschlag erarbeiten, in dem ein vergemeinschaftetes Entschei-

24 Mitteilung der Kommission: Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2011) 417 endg., 13.07.2011.

25 „Fangquoten, Brüssel will Überfischung stoppen“, Financial Times Deutschland, 13.07.2011.

26 „EU-Geld für Gemüseproduzenten“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.06.2011.

27 „Stichprobenhafte Kontrollen begonnen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2011

28 „Barroso: Mitreden bei Schengen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.05.2011

29 „EU: Italien und Frankreich haben Schengen-Regeln nicht verletzt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.07.2011.

dungsverfahren für die Einführung von Grenzkontrollen vorgesehen war, das der Kommission de facto ein Vetorecht zuspreche.³⁰ Zahlreiche Mitgliedstaaten betonten dagegen die nationale Ebene als Letztentscheidungsinstanz in Fragen des Grenzschutzes. Damit könnte sich ein Grundkonflikt ergeben, der die Fähigkeit der EU, einen wirksamen Schutz ihrer – inneren und äußeren – Grenzen zu bewerkstelligen, schwächt. Zusätzlich erschwert wurde die Lage durch die Vernetzung von Politikfeldern. Deutlich wurde diese Dynamik im Falle des Visumsmissbrauchs, gegen den die Kommission Maßnahmen einleitete. So hatte sich nach der Einführung der Visumsfreiheit im Verhältnis zu Serbien, Mazedonien und Montenegro im Jahre 2009 eine Flut offenbar unbegründeter Asylanträge aus diesen Ländern ergeben. Die Kommission schlug daher ein beschleunigtes Prozedere für die zeitnahe Wiedereinführung der Visumpflicht vor, das nach dem Komitologieverfahren ablaufen könne.³¹ Im Juni 2011 legte die Kommission zudem überarbeitete Legislativvorschläge zu umstrittenen Aspekten der Asylpolitik vor. Dabei bot sie den Mitgliedstaaten einerseits einen höheren Grad an Flexibilität in der Handhabung von Asylanträgen an, versuchte aber zugleich, europaweite Standards in Fragen der Mobilität, der materiellen Unterstützung und des Zugangs von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt durchzusetzen.³²

Insgesamt offenbarte sich damit eine beschleunigte Expansion von Konflikt- und Problemfeldern, auf welche die Kommission unter Zeitdruck reagieren musste. Die Sicherung der Grenzen und die Handhabung von Migration war immer schon als hochgradig sensible und heikle Materie betrachtet worden, spitzte sich im abgelaufenen Jahr nochmals deutlich zu, als sich die akute Gefahr ergab, dass Mitgliedstaaten angesichts europäischer Steuerungsdefizite auf nationale Instrumente zurückgreifen und damit den Vorrang gemeinschaftlicher Politikgestaltung in Frage stellen würden.

Für die Frage der Grundrechte und Prinzipien der Europäischen Union entwickelt sich zudem in der zweiten Jahreshälfte 2010 die ungarische Mediengesetzgebung immer deutlicher zu einem Problemfall. Anfang des Jahres 2011 rief sie auch verstärkt die Kommission auf den Plan, die eine Prüfung von Verstößen gegen die EU-Grundrechtecharta und gegen die Richtlinie für audiovisuelle Medien ankündigte.³³ Politisch war dieses Unterfangen aus verschiedenen Gründen heikel. So hatte Ungarn zum 1. Januar 2011 die Ratspräsidentschaft übernommen, wurde aber durch die zunehmende Kritik seitens anderer EU-Staaten zunehmend gelähmt, was auch die Zusammenarbeit mit den Institutionen belastete. Zudem übten die französische und die deutsche Regierung erheblichen Druck auf die Kommission aus, hier tätig zu werden und den Kurs der ungarischen Regierung hart zu attackieren. Kommissionspräsident Barroso engagierte sich persönlich in dieser Angelegenheit und suchte dabei den direkten Kontakt zum ungarischen Premier Orban, der schließlich zusagte, den Bedenken Rechnung zu tragen. Als Erfolg konnte sie verbuchen, dass Ungarn im Februar 2011 seine Mediengesetzgebung in zentralen Punkten änderte.³⁴ Gegenüber den Mitgliedstaaten hatte sich die ungarische Regierung jedwede Einmischung in innere Angelegenheiten verboten, gegenüber der Kommission als europäischer Instanz war man allerdings bereit, Entgegenkommen zu zeigen. Dies stärkte durchaus die Autorität der Brüsseler Behörde.

30 „Brüssel beansprucht Vetorecht bei Grenzkontrollen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.09.2011.

31 „Visumsfreie Einreise lichter aussetzen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.05.2011.

32 „Neue Vorschläge zum Asylrecht, EU-Kommission will Mitgliedstaaten mehr Spielraum lassen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.06.2011.

33 „EU knöpft sich Ungarns Regierung vor, Financial Times Deutschland, 06.01.2011.

34 „Ungarn ändert Mediengesetz in vier Punkten“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.02.2011.

Die Außenbeziehungen und die Erweiterung: Freiräume für die Kommission

Im Bereich der Außenbeziehungen gelang es der Kommission, in einigen Feldern von vitalem Interesse für die EU ihr politisches Profil zu schärfen. Von der Hohen Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik ging kaum eine politische Ausstrahlung aus, durch die zentrale Akzente gesetzt und Initiativen auf den Weg gebracht worden wären. Der Ruf Catherine Ashtons in den Brüsseler Kreisen galt weiterhin als recht farb- und ideenlos und konnte an das Ansehen ihres Vorgängers kaum anknüpfen.³⁵ Zeitweise kursierten Prognosen über eine vorzeitige Amtsaufgabe der Hohen Repräsentantin in den Brüsseler Fluren. Für die Kommission war diese Entwicklung durchaus ambivalent. Zwar blieb damit das für Außenbeziehungen zuständige Mitglied des Kollegiums unter seinen Möglichkeiten, zugleich wurde aber auch vermieden, dass durch eine allzu präasente Hohe Vertreterin das Engagement der anderen Kommissionsmitglieder auf der internationalen Bühne insgesamt in den Hintergrund rückte. Das Bemühen, auch neben Catherine Ashton eine profilierte und eigenständige Außenpolitik seitens der Kommission zu betreiben, war in den vergangenen Jahren ja durchaus sichtbar gewesen. Zugleich war die Kommission bemüht, bei der Besetzung der Führungspositionen im noch jungen Auswärtigen Dienst ihre Interessen zu wahren. Nachdem die Deutsche Helga Schmid im Oktober 2010 zur stellvertretenden Generalsekretärin für politische Aufgaben ernannt worden war, konnte mit Unterstützung des Parlaments der Pole Maciej Popowski, ein früherer Direktor der Kommission, als stellvertretender Generalsekretär für interinstitutionelle Aufgaben installiert werden.³⁶

Zentrale Bezugspunkte des außenpolitischen Wirkens der Kommission bildeten die Umbrüche im nordafrikanischen Raum und die Hungerkrise am Horn von Afrika. Zur Linderung der Dürrekatastrophe reagierte die Kommission mit zügigen Leistungen im Rahmen der humanitären Soforthilfe, von denen bis September 2011 gut 160 Mio Euro bereitgestellt wurden.³⁷ Zugleich bemühte sie sich um eine Koordinierung der europäischen Mittel. Die zuständige Kommissarin Georgieva vertrat die EU auf der Geberkonferenz in Addis Abeba im August 2011.³⁸ Ende August 2011 entsandte die Kommission ein Team von Experten für humanitäre Hilfe in die libysche Hauptstadt Tripolis, wo sich die Versorgungslage der Bevölkerung dramatisch verschlechtert hatte. Zugleich eröffnete sie ein Büro ihrer humanitären Hilfsagentur ECHO. In einer gemeinsamen Erklärung begrüßten Kommissionspräsident Barroso und der Präsident des Europäischen Rates, van Rompuy, den Sieg der Rebellen über das Regime Gadafris und sagten seitens der EU ihre Unterstützung für das Land zu, forderten zugleich aber auch die Achtung des Völkerrechts und demokratischer Standards.³⁹ Im Februar 2011 hatte die Kommission über ihr Beobachtungs- und Informationszentrum (BIZ) die betroffenen EU-Länder über die Möglichkeit der Kooperation bei Evakuierungsmaßnahmen in Libyen in Kenntnis gesetzt und damit den Katastrophenschutzplan der EU unterstützt, der dazu diente, EU-Bürger sicher aus dem Land zu bringen.⁴⁰

35 „Die Überforderte, Financial Times Deutschland, 20.12.1010.

36 „Ashton beruft Helga Schmid“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.10.2011

37 „Horn von Afrika: EU-Kommissarin Georgieva bestätigt weitere humanitäre Hilfe für Dürrekatastrophe“, Pressemitteilung, RAPID, IP/11/1017, 12.09.2011.

38 „Kommissarin Georgieva verspricht Unterstützung für die afrikanischen Regierungen, um den Kreislauf von Dürre und Hunger am Horn von Afrika zu durchbrechen“, Pressemitteilung, RAPID, IP/11/985, 25.08.2011.

39 Joint statement by European Commission President José Manuel Barroso and European Council President Herman Van Rompuy on Libya, RAPID, Memo 11/563, 22.08.2011.

40 „Europäische Kommission unterstützt Evakuierung europäischer Bürger aus Libyen“, Pressemitteilung, RAPID, IP/11/222, 23.02.2011.

Im Mai 2011 kündigte die Kommission eine Aufstockung der finanziellen Hilfe im Rahmen der Nachbarschaftspolitik an, um den Umbruch in den Ländern des nordafrikanischen und osteuropäischen Raums zu unterstützen. Insbesondere Ägypten und Tunesien sollten in den Genuss erhöhter Leistungen kommen. Entgegen französischen Wünschen werde es aber keine Konditionalität bezüglich der Bekämpfung illegaler Migration geben. Stattdessen setzte die Kommission auf Anreize durch Mobilitätspartnerschaften mit Marokko, Tunesien und Ägypten. Dadurch soll der Zugang von Bürgern dieser Länder auf die Arbeitsmärkte erleichtert werden, im Gegenzug würden sich die betreffenden Länder um verstärkte Anstrengungen gegen illegale Migration bemühen. Letztlich hat der arabische Frühling den seit 2010 im Gang befindlichen Prozess der Reform der Nachbarschaftspolitik beschleunigt und bereichert. In einer gemeinsamen Mitteilung der Hohen Repräsentantin und der Kommission wurde im Mai 2011 eine Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) skizziert, die stärker den jeweiligen Bedingungen der beteiligten Drittstaaten Rechnung tragen und zudem enger mit den Zivilgesellschaften verknüpft werden solle.⁴¹ Für die Mittelmeeranrainer und die osteuropäischen Nachbarn wird es künftig national wie regional differenziertere, zugleich politisch und ökonomisch konditionierte, Strategien geben. In der gemeinsamen Mitteilung der Hohen Repräsentantin und der Kommission vom März 2011 über eine Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit den Mittelmeeranrainern kam eine solche regionale Differenzierung bereits sichtbar zum Ausdruck.

Eine Premiere konnte im September 2011 mit der Eröffnung der Verhandlungen zwischen der EU und Turkmenistan sowie Aserbaidschan über den Bau einer Gaspipeline verbucht werden, die im Rahmen des Nabucco-Projekts vorgesehen war. Erstmals übernahm die Kommission im Bereich der auswärtigen Energiepolitik die Verhandlungsführung und konnte damit ihre Rolle als externer Repräsentant der Union weiter profilieren.⁴² Bereits im Januar 2011 hatte die Kommission mit Aserbaidschan eine grundsätzliche Lieferzusage für Gas unterzeichnet.⁴³ Auch in der Migrationspolitik blieb die Kommission weiter aktiv. Im Februar 2011 hatte sie mit der Türkei ein Abkommen über die Rücknahme illegaler Einwanderer ausgehandelt. Ankara forderte allerdings im Gegenzug Zugeständnisse in der Visumpolitik.⁴⁴

Anfang Juni 2011 empfahl die Kommission nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen die Aufnahme Kroatiens, sah aber vorerst weiteren Beobachtungs- und Prüfungsbedarf im Bereich der rechtsstaatlichen Reformen.⁴⁵ Die Lehren aus dem übereilten Beitritt Bulgariens und Rumäniens scheinen in Brüssel offenbar durchzudringen. In ihrem fünften Jahresbericht bescheinigte die Kommission beiden Mitgliedsländern weiterhin unzureichende Fortschritte in der Reform des Justizsystems und im Kampf gegen Korruption.⁴⁶

Die Prüfung des Beitrittsantrags Serbiens durch die Kommission erhielt im Mai 2011 durch die Verhaftung des früheren bosnisch-serbischen Generals Ratko Mladic einen positiven Schub und wurde durch Manuel Barroso als wichtiger Fortschritt bezeichnet, wenngleich damit kein Durchbruch in Richtung einer Empfehlung für die Aufnahme von Ver-

41 Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, A New Response to a Changing Neighbourhood, a review of European Neighbourhood Policy, KOM(2011) 303, 25.05.2011.

42 „EU startet Verhandlungen über Gaspipeline vom Kaspischen Meer“, Financial Times Deutschland, 12.09.2011.

43 „Aserbaidschan sagt der EU Gaslieferungen zu“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.01.2011.

44 „Abkommen mit Türkei gebilligt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.02.2011.

45 „Barroso empfiehlt Aufnahme Kroatiens“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.06.2011.

46 „Rechtsstaatliche Anforderungen noch nicht erfüllt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.07.2011.

handlungen erzielt wurde. Weitere international gesuchte mutmaßliche Kriegsverbrecher wie der frühere Präsident der Republik Krajna, Goran Hadzic standen weiterhin auf der ‚Wunschliste‘ der EU für Auslieferungen.⁴⁷ Die politische Situation in Albanien, das ebenfalls 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt hatte, bot der Kommission Anlass zur Sorge. Noch im Jahr 2010 hatte man der Regierung eine Liste mit notwendigen Reformen vorgelegt, deren Umsetzung schleppend verlaufen war. Ein Besuch Manuel Barrosos in Tirana wurde im Mai 2011 abgesagt, nachdem Vorwürfe der Fälschung der Kommunalwahlergebnisse durch die amtierende Regierung Berisha erhoben worden waren.⁴⁸ Dagegen war im Falle Montenegros bereits im November 2010 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen befürwortet worden.⁴⁹

Ausblick: Möglichkeiten in der mittelfristigen Perspektive

Trotz ihrer nur begrenzt relevanten Rolle im Rahmen des Euro-Krisenmanagements kann die Kommission für die künftige Effektivität und Effizienz des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine zentrale Funktion wahrnehmen. Ohne eine eigenständige, von nationalen Weisungen unabhängige Instanz werden sich verbesserte und wirksamere Regelungen für die Sanktionierung von Schuldenstaaten künftig kaum durchsetzen lassen. Ob sich zudem die institutionelle Architektur durch die Schaffung eines Präsidenten des Euro-Rates der Staats- und Regierungschefs bewähren wird, muss sich noch zeigen. Im Unterschied zu einem solchen Amt würde sich die Kommission durch ihre Unabhängigkeit und ihre auf alle EU-Mitgliedstaaten ausgerichtete Verantwortlichkeit auszeichnen, was ihr im Wechselspiel der Institutionen auf Dauer zugute kommen kann. Im Falle des ungarischen Mediengesetzes hat sich erwiesen, dass die Kommission Problemlösungen erleichtern und Abweichler deutlich geräuschloser auf Linie bringen kann als lautstarke Proteste anderer Mitgliedstaaten, zumal wenn es sich um vermeintliche politische und ökonomische Schwergewichte handelt. Eine zentrale Schnittstelle zwischen Innen- und Außenpolitik der Union wird in den kommenden Jahren sicher die Frage der Grenzkontrollen sein. Hier muss die Kommission darauf bedacht sein, weitere nationale Alleingänge möglichst zu unterbinden. Der beste Weg hierzu bestünde in einer deutlichen Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen der EU. Gerade hier könnte die Kommission den Ausbau gemeinsamer Standards, Ansätze und Instrumente glaubhaft vertreten. Insgesamt wird sie versuchen müssen, ihr institutionelles Gewicht und ihren Einfluss durch konkrete Vorhaben und Initiativen und weniger durch öffentlichkeitswirksame ‚große Projekte‘ zu sichern und auszubauen.

Weiterführende Literatur

Wille, Anchrit: Political – Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive, *West European Politics*, 33/5, 2010, S. 1093-1116.

Nasshoven, Yvonne: The Appointment of the President of the European Commission, *Patterns in Choosing the Head of Europe’s Executive*, Baden-Baden 2011.

47 „Barroso: Schritt nach vorne“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.05.2011.

48 „Barroso-Besuch in Albanien abgesagt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.05.2011.

49 „Montenegro wird EU-Kandidat“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.11.2011.