

Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Das Jahr 2012 war für die Kommission insgesamt eine Phase der Wiedergewinnung politischen Profils in der EU, wenngleich damit Konflikte und Spannungen mit nationalen Hauptstädten verbunden waren. Dieser Preis schien es aber allemal wert zu sein, wenn damit die politische Sprach- und Bedeutungsschwäche überwunden werden konnte, die in den letzten Jahren zu beobachten war. Seit dem Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise erschien die Kommission nicht als erste Adresse für europäische Konzepte zur Überwindung der Probleme – sicher auch deswegen, weil ihr von den entscheidenden Akteuren keine derartige Rolle zgedacht war. Mit der Abwahl Nicolas Sarkozys und dem vorläufigen Ende der deutsch-französischen Zweckehe zur Lösung der EU-Schuldenkrise boten sich der Kommission allerdings neue Möglichkeiten. Sie verstand diese zu nutzen.

Ziele und Schwerpunkte der Kommission für 2012

Die Rede José Manuel Barrosos zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament am 28. September 2011 stand ganz im Zeichen der andauernden Schuldenkrise in der EU, welche die Kommission fast an den Rand der öffentlichen Aufmerksamkeit gedrängt hatte.¹ Aus Sicht des Kommissionspräsidenten handelte es sich dabei im Kern um eine politische Krise, welche durch die Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden könne. Vielmehr bedürfe es einer Stärkung der europäischen Institutionen. Barroso unterstrich dabei den Anspruch der Kommission, Gestalter und Garant europäischer Lösungen zu sein. Ausdrücklich sprach er ihr die Funktion einer europäischen Wirtschaftsregierung zu und wandte sich damit gegen andere institutionelle Konzepte, die deutlich intergouvernementale Züge aufwiesen.

Inhaltlich plädierte der Kommissionspräsident für einen Gleichklang von stabilitätsorientierter Haushaltspolitik und wachstumsfördernden Impulsen und räumte neben fiskalischer Disziplin auch dem Gedanken europäischer Solidarität eine zentrale Bedeutung ein. Insbesondere bedürfe es einer aktiven Politik der EU für Wachstum und Beschäftigung, um Innovation und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Nicht zuletzt sei ein starkes finanzielles Engagement der EU notwendig.²

Die Rede Barrosos markierte für ihn und die Kommission einen politischen Erfolg, da er im Europäischen Parlament ein Stück verlorenen Vertrauens in seine Führungsqualitäten zurückgewinnen konnte und auch in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus mit Interesse und Aufmerksamkeit bedacht wurde – für ihn ja durchaus kein Dauerzustand.³ Die wachsende Unzufriedenheit mit dem deutsch-französischen Krisentandem tat sicher ihr übriges, um seine Position zu stärken.

1 José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Erneuerung Europas, Rede zur Lage der Union 2011, Europäisches Parlament, Straßburg, 28. 09.2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/607&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>.

2 Ebd.

3 „Barrosos Lichtblick“, Financial Times Deutschland, 28.09.2011.

Auch das Arbeitsprogramm der Kommission für 2012 reflektierte einerseits krisenbedingte Schwerpunkte und Prioritäten, aber auch die Absicht, prägende Kraft zur Bewältigung der Probleme zu sein.⁴ Die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Regulierung des Finanzsektors, zur Stabilisierung und Überwachung öffentlicher Haushalte und nicht zuletzt Anreize und Impulse für Wachstum seien nachhaltig abzusichern und auszubauen.⁵ Dies führte zu strukturellen Veränderungen innerhalb der Kommission, wie sie durch die Schaffung einer Task Force für Griechenland zum Ausdruck gekommen waren.⁶ Daneben standen für die Kommission der weitere Ausbau des Binnenmarktes im Sinne der Binnenmarktakte, verbunden mit der Beschleunigung eines „strukturierten, mobilen, effizienten Forschungsraum(s)“⁷ ebenso auf dem Programm wie der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung, die durch die Krise innerhalb der EU deutlich verschärft worden seien.

Besondere Aufmerksamkeit widmete sie der Stärkung der EU im internationalen Rahmen, wo sie sich trotz der finanziellen Engpässe und Beschränkungen auf Ebene der Mitgliedstaaten für eine aktive Kooperations- und Entwicklungspolitik aussprach und auch den Prozess der Erweiterung der EU weiter voranzutreiben bemüht war. Für 2012 wurde die Unterzeichnung des Beitrittsabkommens mit Kroatien angestrebt.⁸

Angesichts der Krise verstärkte die Kommission schließlich auch ihr Programm zur intelligenten Rechtsetzung und Mittelverwendung, das optimierte Entscheidungsverfahren, inklusivere Beratungs- und Vorbereitungsabläufe und reduzierte Verwaltungsausgaben vorsah. Im Jahr 2012 sollte die Mindestdauer für öffentliche Konsultationen von Kommissionsvorschlägen von 8 auf 12 Wochen erhöht werden, um eine intensivere und ausgiebigere Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen und Positionen zu ermöglichen.⁹

Insgesamt stand das Ziel- und Aufgabenspektrum der Kommission damit zwar im Bann der jüngsten Entwicklungen innerhalb der EU und trug ihnen Rechnung, zugleich bemühte sie sich aber auch darum, den Blick über den Horizont der Krise hinaus auszuweiten. Damit befand sich die Kommission allerdings in einem Dilemma. Sie versuchte, wie sie es ausdrücklich formulierte, in ihrem Arbeitsprogramm langfristige Ziele zu erreichen, die sich insbesondere auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU beziehen. Ob die Bewältigung der Krise, welche den Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten oft nur ‚auf Sicht‘ zulässt, damit vereinbar ist, scheint allerdings unsicher.¹⁰

Krisenmanagement mit Profilgewinn

In der anhaltenden Schuldenkrise gelang es der Kommission, ihren politischen Standort deutlicher zu bestimmen und sichtbar einbringen zu können. Sie stellte sich in zentralen Fragen der Debatte auf einen integrationsorientierten Standpunkt und forderte zugleich die Verstärkung gemeinsamer Instrumente der Euro-Staaten zur Bekämpfung der Krise. Sie sah

4 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2012, Europäische Erneuerung, KOM 2011 (777) endgültig, Brüssel, den 15.11.2011.

5 Ebd. S. 4ff.

6 Ebd. S. 2.

7 Ebd. S. 6.

8 Ebd. S. 12.

9 Ebd. S. 12.

10 Ebd. S. 3.

insbesondere in der Aushandlung des Wachstumspakets, das den Fiskalpakt flankieren sollte, ein wesentliches Element für das Ausbalancieren von fiskalischer Disziplin und konjunkturellen Anreizen. Demonstrativ stellte sich die Kommission in dieser Situation an die Seite der Krisenländer. Manuel Barroso besuchte im Juli 2012 Griechenland, um die Entschlossenheit der EU zum Ausdruck zu bringen, für einen Verbleib des Landes im gemeinsamen Währungsraum zu kämpfen.¹¹ Der im Januar 2012 diskutierte Idee eines Sparkommissars für Griechenland, die von Seiten der deutschen und französischen Regierung lanciert worden war, erteilte die Kommission eine klare Absage und betonte die Verantwortung der nationalen Entscheidungsträger für den Haushalt.¹²

An die Wahl François Hollandes zum französischen Präsidenten knüpften sich Hoffnungen der Kommission, nunmehr im Kreis der Staats- und Regierungschefs einen einflussreichen Verbündeten für ihre Positionen erhalten zu haben. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel Ende Mai 2012 unterstützte Manuel Barroso entsprechend die französische Forderung nach Einführung von Eurobonds, blieb damit aber in der Minderheit.¹³

Das Verhältnis der Kommission zur Bundesregierung hatte sich dagegen seit Ende 2011 spannungsreich zugespitzt. Betrachtete man in Brüssel die deutsch-französischen Abstimmungen in der Schuldenkrise oft als Umgehung und gar Ausgrenzung der Gemeinschaftsinstitution, so versuchte man in Berlin zunehmend, den Gestaltungsanspruch der Kommission einzudämmen, zumal dieser sich inhaltlich jenseits der deutschen Lösungsvorstellungen konkretisierte.¹⁴ Anlässlich des Besuchs der Bundeskanzlerin in Brüssel wiederholte Kommissionspräsident Barroso im Oktober 2011 seine Position, dass er die Kommission in der Rolle der europäischen Wirtschaftsregierung sehe, und machte damit seine Ablehnung gegen die schleichende Stärkung des Europäischen Rates bzw. der Staats- und Regierungschefs des Euro-Raums in Fragen der Wirtschafts- und Währungspolitik deutlich.¹⁵ Im Oktober 2011 ernannte Barroso den für Wirtschafts- und Währungsfragen zuständigen Kommissar Olli Rehn zum Vizepräsidenten der Kommission, um ihn politisch aufzuwerten. Rehn erhielt zudem weitreichende Kompetenzen, die ihm auch ohne Votum des Kollegiums ermöglichen, Entscheidungen zur Überwachung des Schuldenstandes der Mitgliedstaaten zu treffen.¹⁶ Damit sollte die Effektivität und die Sichtbarkeit des Auftretens der Kommission erhöht werden.

Überlegungen zur Einführung von Eurobonds wurden in einigen nationalen Hauptstädten, allen voran in Berlin, mit offener Ablehnung kommentiert. Im November 2011 legt die Kommission dennoch in einem Grünbuch unterschiedliche Modelle für die Einführung von ‚europäischen Stabilitätsanleihen‘ vor, die langfristig bis hin zur völligen Ablösung nationaler Staatsanleihen reichen.¹⁷ Zwar war im Gegenzug eine Verschärfung der haushaltspolitischen Überwachungs- und Sanktionsmechanismen angedacht, um den Befürchtungen vor einer Aufweichung der fiskalischen Disziplin in den Krisenstaaten zu

11 „Der ewige Optimist; Barroso reist nach Griechenland und beschwört die Treue der EU. Athen will hart sparen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.07.2012.

12 „Athen verlangt Respekt vor seiner Würde“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.01.2012.

13 „Keine Mehrheit für Eurobonds auf EU-Gipfeltreffen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.05.2012.

14 „Ein zunehmend schwieriges Verhältnis“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.2011.

15 „Kleinkrieg in Brüssel“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.10.2011.

16 „Neuer Euro-Wachhund: Ollie Rehn“, Die Welt, 28.10.2011.

17 Europäische Kommission, Grünbuch über die Durchführbarkeit von Stabilitätsanleihen, Brüssel, 23.11.2008, KOM (2011) 818 endg.

begegnen. Allerdings überzeugte dies die Kritiker nicht.¹⁸ Angesichts einer lautstarken und kategorischen Weigerung der Bundesregierung, die Thematik der Eurobonds auch nur zu diskutieren, konterte Kommissionspräsident Barroso mit dem Vorwurf mangelnden Respekts vor einer europäischen Institution.¹⁹ Diese Äußerung, welche eine der eher seltenen öffentlichen Unmutsäußerungen des Portugiesen darstellte, machte deutlich, dass neben der sachpolitischen Auseinandersetzung um die geeigneten Instrumente zur Lösung der Schuldenkrise institutionelle Konflikte eine zentrale Rolle spielten. Unbeirrt von der Kritik kündigte der Kommissionspräsident jedenfalls im Juni 2012 eine entsprechende Legislativinitiative für den Herbst des Jahres an.²⁰

Zudem beteiligte sich Präsident Barroso an einem gemeinsamen Papier mit dem Vorsitzenden der Euro-Gruppe Juncker, dem Präsidenten des Europäischen Rates van Rompuy und EZB-Präsidenten Draghi, das im Juni 2012 im Vorfeld des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs vorgelegt wurde und das insgesamt die Handschrift eines Plädoyers für gemeinsame Handlungs- und Steuerungsinstrumente trug, ohne allerdings Reizworte wie Eurobonds namentlich zu nennen.²¹ Das Papier wurde seitens der Bundesregierung gerade hinsichtlich dieser Option kritisiert, fand aber als Grundlage für weitere Überlegungen zur Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion durchaus Zustimmung unter den Mitgliedstaaten.²²

Den öffentlichen Positionierungen der Kommission folgten weitere Initiativen für Legislativakte. Nachdem mit dem so genannten ‚Six Pack‘ eine Reihe von Vorschlägen bereits auf den Weg gebracht war, legte die Kommission Ende 2011 mit zwei weiteren Dokumenten nach, die sich auf die Überwachung der öffentlichen Haushaltslage in den Mitgliedstaaten bezogen. Diese als ‚Two Pack‘ bezeichneten Rechtsaktvorschläge enthielten deutliche Verschärfungen der Aufsichts- und Sanktionsregelungen vor allem für Länder, die wegen ihrer haushaltspolitischen Lage bereits unter Beobachtung standen.²³ Hierbei sollte die Kommission eine zentrale Rolle als Überwacher und Hüter der fiskalpolitischen Stabilität spielen – auf Kosten nationaler Freiräume und Handlungsmöglichkeiten.²⁴ Bis Anfang Dezember traten bereits Verordnungen zur Verschärfung der Handhabung des Wachstums- und Stabilitätspaktes in Kraft, während die Vorlage der Kommission zur Finanztransaktionssteuer im Frühjahr 2012 im Rat letztlich am Widerstand Großbritanniens scheiterte und in der Folge auch nicht in der Euro-Gruppe durchsetzungsfähig war. Allerdings zeigte sich die Kommission nach diesem nicht ganz unerwarteten Rückschlag bereit, beschleunigt das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit

18 „Barroso will Euro-Bonds und Budgetdisziplin“, Handelsblatt Online, 23.11.2011.

19 „Barroso platzt der Kragen“, Die Tageszeitung, 24.11.2011.

20 „Europa macht Schulden, Deutschland zahlt“, Die Welt, 14.06.2012.

21 Siehe das Dokument „Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by the President of the European Council Herman van Rompuy, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102.

22 „Europäer sollen gemeinsam für Schulden haften, Entwurf für EU-Gipfel, Süddeutsche Zeitung, 26.06.2012.

23 Siehe Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM 2011 (821) endgültig, Brüssel, 23.11.2011, sowie den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM 2011 (819), Brüssel, 23.11.2011.

24 „EU läutet Ende nationaler Budgethoheit ein; Kommission will Haushalte aller Euro-Länder kontrollieren und so Sparkurs durchsetzen“, Die Welt, 24.22.2011.

heranzuziehen, um einer Gruppe bereitwilliger EU-Staaten ein Vorangehen in dieser Frage zu erlauben und das Inkrafttreten eines entsprechenden Rechtsaktes noch im Jahr 2012 zu ermöglichen.²⁵

Nachdem auf dem Europäischen Rat im Juni 2012 grundsätzlich eine europäische Bankenaufsicht beschlossen worden war, folgten in den anschließenden Wochen interne Auseinandersetzungen um die Federführung und den Einfluss in dieser Frage. Die Kommission versuchte zunächst, gegenüber der EZB den eigenen Anspruch auf die Umsetzung der Bankenaufsicht durchzusetzen. Letztlich lief die Klärung dieser Frage auf die Europäische Zentralbank zu.

Die Finanzierung der EU: Zuspitzung nach Drehbuch

Der im Juni 2011 von der Kommission vorgelegte Entwurf für die mittelfristige Finanzplanung sorgte innerhalb des vergangenen Jahres erwartungsgemäß für heftige Diskussionen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten. Diese dürften sich bis zum Jahresende 2012, wenn sich der Europäische Rat mit den Kernfragen befasst, sicherlich nochmals dramatisch zuspitzen.²⁶ Die Spannungen zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern spielten dabei ebenso eine Rolle wie individuelle mitgliedstaatliche Finanzierungsinteressen. Das Lager der Nettozahler, als deren Wortführer die Bundesrepublik Deutschland öffentlichkeitswirksam auftrat, betrachtete den Kommissionsentwurf als überfrachtet und identifizierte Einsparpotential von gut 100 Mrd. Euro. Zwischen den „Freunden des intelligenten Ausgebens“ und den „Freunden der Kohäsionspolitik“ versuchte die Kommission zwar Kurs zu halten, signalisierte durch die Teilnahme Manuel Barrosos an einem Treffen des Kohäsionslagers in Bukarest allerdings durchaus Sympathien für die Nettoempfänger.²⁷

Im Juli 2012 kündigte die Kommission zudem eine Korrektur des Finanzrahmens an, welche durch den zu erwartenden Beitritt Kroatiens bedingt sei und Ausgabensteigerungen um gut 8 Mrd. Euro mit sich bringen werde, die vor allem auf das Konto der Strukturpolitik gehen sollen. Der zuständige Kommissar Lewandowski bezeichnete diese Änderung zwar als ‚technische‘ Anpassung,²⁸ dennoch wurde sie vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen kontrovers diskutiert.²⁹

Der Schatten der Auseinandersetzungen um den Finanzrahmen der EU legten sich bereits auf die Verabschiedung des Budgets für 2013, wo Mehrausgaben von 6,8% ausgewiesen waren. Ein wesentlicher Grund für diese deutliche Steigerung lag in der Tatsache begründet, dass Zahlungen für mehrjährige Programme, für die in früheren Jahren Verpflichtungen eingegangen worden waren, fällig wurden. Rückendeckung erhielt die Kommission durch das Europäische Parlament, das sich mehrheitlich für ihren Entwurf aussprach.³⁰ Widerstand formierte sich allerdings in Paris und Berlin, die in der expansiven Ausgabenpolitik der Kommission ein falsches Signal sahen, zumal sich der französische

25 „Finanztransaktionssteuer laut EU noch 2012 möglich“, Zeit Online, 13.06.2012.

26 Siehe hierzu Peter Becker, *Lost in Stagnation, Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2013-2020) und das Festhalten am Status quo*, SWP-Studie, S 18, August 2012, Berlin.

27 „Eine Billion, um Europa aus der Krise zu führen“, Süddeutsche Zeitung, 09.06.2012.

28 „EU-Budget soll stärker wachsen, Beitritt Kroatiens führt zu Anpassung nach oben“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.07.2012.

29 Siehe Council of the European Union, Press Release, 3184 Council Meeting, General Affairs, Brussels, 24 July 2012, 12802/12, PRESSE 346, PR CO 46.

30 „Streit über EU-Haushalt 2013, Europaparlament beharrt auf Ausgabensteigerung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.07.2012.

Präsident Sarkozy im Wahlkampf darauf festgelegt hatte, eine Erhöhung des EU-Budgets zu verhindern.³¹

Im Kontext der Verhandlungen über den mittelfristigen Finanzrahmen legte die Kommission ihre Vorstellungen und Initiativen für die Neuausrichtung der zentralen und ausgabenträchtigsten Politikfelder vor. Reformen in der Agrar- und Regionalpolitik, die durch die Kommission angestoßen wurden und die sich im Finanzrahmen letztlich budgetär widerspiegeln, wurden besonders intensiv diskutiert. Im Oktober 2011 präsentierte die Kommission ein Paket von Rechtsaktvorschlägen, welches die Gemeinsame Agrarpolitik grundlegend auf den Zeitraum von 2014 bis 2020 vorbereiten sollte. Neben einer stärkeren Berücksichtigung umwelt- und energiepolitischer Ziele bildete die Reform des Systems der Direktzahlungen den Dreh- und Angelpunkt der Reform.³² Kürzungen in der Förderung agrarischer Großbetriebe, Umschichtungen der EU-Zahlungen zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten und eine Begrenzung des Gesamtvolumens des landwirtschaftlichen Haushalts boten hierbei ausreichend Material für kritische Auseinandersetzungen.³³ Dabei bewegte sich die Kommission insgesamt in der Linie der Reform von 2003 sowie des ‚Gesundheitschecks‘ von 2008 und war daher den heftigen Widerspruch durchaus gewohnt; zudem hatte sie bereits in den vergangenen Jahren verschiedene Anläufe für ähnliche Einschnitte gemacht, war damit aber gescheitert. Widerstand formierte sich denn auch nicht überraschend in denjenigen Mitgliedstaaten, die über bedeutende großbetriebliche Strukturen in der Landwirtschaft verfügen und daher am stärksten von Kürzungen betroffen wären. So lehnten die Agrarminister aus Deutschland, Großbritannien, Tschechien, Italien und Dänemark die Kommissionsvorschläge ab.³⁴ In der Frage der Umverteilung zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten schien dagegen grundsätzlich Gesprächsbereitschaft vorzuherrschen. Letztlich werden sich die strittigen Themen der Agrarpolitik erst mit dem Schnüren des Gesamtpakets der mittelfristigen Finanzplanung lösen lassen.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten: Wahrer der Unionswerte

Die politische Auseinandersetzung zwischen der sozial-liberalen Regierung und dem konservativen Präsidenten Rumäniens erregte 2012 internationales Aufsehen und rief heftige Kritik am Vorgehen von Ministerpräsident Victor Ponta hervor. Das Verfahren zur Amtsenthebung Präsident Basescus schien unter Missachtung der verfassungsmäßigen Vorgaben vonstatten zu gehen und dabei insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz in Frage zu stellen.³⁵ Die Kommission schaltete sich frühzeitig in die Debatte ein und suchte den persönlichen Kontakt zum Regierungschef; zugleich formulierte sie konkrete Vorgaben, denen das Land entsprechen müsse. So wurden in einer ersten Erklärung der Kommission zu den Ereignissen in Bukarest von ernsthaften Bedenken gesprochen und zugleich auf den anstehenden jährlichen Fortschrittsbericht verwiesen, der im Falle Rumäniens zur Frage der Justizreform und Korruptionsbekämpfung anstand.³⁶

31 „EU will mehr Geld ausgeben“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.04.2012.

32 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2011) 625 endgültig/2, Brüssel, den 19.10.2011.

33 „Kommission will Hilfen für Großbauern kürzen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.09.2011.

34 „Bundesregierung lehnt Kürzung von Agrarhilfen ab“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.09.2011.

35 „Rumäniens Parlament für die Amtsenthebung des Präsidenten“, Süddeutsche Zeitung, 07.07.2012.

36 „Statement by the Commission on Romania“, Press Release, 06.07.2012, Memo 12/529.

Offenbar hatte die Kommission aus den Ereignissen in Ungarn 2011, als heftige Kontroversen um die Verabschiedung einer neuen Verfassung eine ähnlich bewegte europaweite Diskussion ausgelöst hatten, maßgebliche Schlüsse gezogen. Ihre Strategie bestand darin, einerseits vertrauliche Gespräche mit den politisch Verantwortlichen zu führen, parallel hierzu aber auch öffentlich klarzustellen, welche Erwartungen an das Land gerichtet wurden und damit den Spielraum für Ausweichmanöver zu reduzieren. In ihrem Fortschrittsbericht zu Rumänien griff sie daher in deutlichen Worten die aktuellen Entwicklungen auf und kritisierte die rumänische Regierung für ihr Vorgehen.³⁷ Zugleich formulierte die Kommission eine Reihe von Empfehlungen, deren zügige Umsetzung eingefordert wurde, und kündigte die weitere sorgfältige Beobachtung des Landes an. Damit verharrt Rumänien im Status eines Mitgliedstaates unter Sonderaufsicht. Im Falle der Causa Basescus gelang es mit Hilfe des Drucks aus Brüssel, die durch die Regierung veranlasste Änderung der Kriterien für die Gültigkeit der Volksabstimmung wieder rückgängig zu machen. Allerdings klagte noch nach dem Referendum der Präsident des rumänischen Verfassungsgerichts in einem Schreiben an die Kommission (sowie den Europarat und den UN-Kommissar für Menschenrechte) über massive Pressionen seitens der Regierung.³⁸ Mit der Wiedereinsetzung Basescus im August 2012 konnte zwar die imminente Krise behoben werden, doch bleibt auf Seiten der Kommission erhebliches Misstrauen gegenüber der Qualität und Nachhaltigkeit rechtsstaatlicher Strukturen in Rumänien.

Ähnlich wie im Falle Ungarns wurden dabei Reaktionsmuster sichtbar, welche für das Zusammenspiel der Kräfte in der EU offenbar nicht untypisch waren. So verbat sich Ministerpräsident Ponta in öffentlichen Erklärungen jedwede Einmischung von Seiten anderer Regierungen, akzeptierte aber die Rolle der Kommission und sagte eine gebührende Berücksichtigung ihrer Einwände zu. Das Beispiel Ungarns belegt allerdings, dass damit noch kein Durchbruch erreicht ist, im Gegenteil – so scheinen die betroffenen Regierungen offenbar ein politisches Doppelspiel zu praktizieren, in dem sie Brüssel gegenüber Anpassungen geloben, die sich in der nationalen Arena allerdings kaum wiederfinden. Gegen Ungarn leitete die Kommission im Januar 2012 drei Vertragsverletzungsverfahren ein und machte damit ihre Drohungen wahr. Die Unabhängigkeit der Justiz, der Zentralbank und der Datenschutzbehörde schienen der Kommission in dem Land in besonderer Weise gefährdet.³⁹

Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik

Als eines der schwerwiegendsten Probleme innerhalb des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hatte sich in den vergangenen Jahren der Umgang mit dem Schengen-System erwiesen, welches durch einzelne Mitgliedstaaten zeitweise außer Kraft gesetzt und teils grundsätzlich in Frage gestellt worden war. Die Entscheidung der Innenminister vom Juni 2012 über eine Reform des Schengenraums, die eine regelmäßige Evaluierung durch die Mitgliedstaaten und die Möglichkeit einer nationalen Wiedereinführung von Grenzkontrollen vorsah, hatte der Kommission schwache Entscheidungsspielräume zugebilligt und

37 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM (2012) 410 final, Brüssel, den 18.07.2012.

38 „EU besorgt über Hilferuf aus Rumänien“, *Süddeutsche Zeitung*, 08.08.2012.

39 „Demokratischer Warnschuss: Die Europäische Kommission leitet gegen Ungarn Verfahren wegen Vertragsverletzungen ein“, *Frankfurter Rundschau*, 18.01.2012.

zudem das Parlament übergegangen, wogegen sich heftige Kritik der Abgeordneten richtete. Die für Innenpolitik zuständige Kommissarin Malmström unterstützte das Anliegen des Europäischen Parlaments und bemühte sich um ein Einlenken der Mitgliedstaaten.⁴⁰ Kommissionspräsident Barroso sprach von einem falschen Signal der Regierungen und forderte ebenfalls nachdrücklich eine Einbeziehung des Europäischen Parlaments.⁴¹ Die schlechende Fragmentierung des Schengenraums stellte für die Kommission eine besorgniserregende Entwicklung dar, der sie allerdings keine gewichtigen Hindernisse in den Weg zu stellen vermochte. Ob sich eine strategische Allianz mit dem Europäischen Parlament gegen die Mitgliedstaaten in dieser Frage als erfolgversprechender Ansatz erweist, bliebe abzuwarten, zumal das Europäische Parlament in der Vergangenheit immer auch kritisch gegen das Agieren der Kommission in der Innen- und der Justizpolitik Position bezogen hatte.

Im Konflikt mit der Bundesrepublik um die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung verschärfte sich zusehends der Ton der Auseinandersetzung. So warf die Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger der Kommission vor, mit „Brachialgewalt“ die „Umsetzung eines Auslaufmodells“ zu fordern.⁴² Mit Befremden reagierte man in Brüssel auf die Mutmaßung, dass Kommissionspräsident Barroso auf Druck konservativer EU-Parlamentarier das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vorangetrieben habe, um die liberale deutsche Justizministerin in Verlegenheit zu bringen.⁴³

Ende Mai 2012 reichte die Kommission schließlich Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland ein und brachte den Konflikt damit auf eine neue Ebene. Ihre Geduld sei letztlich überstrapaziert worden, klagte Kommissarin Malmström, die bis zuletzt auf der Umsetzung europäischen Rechts bestanden hatte.⁴⁴

Eine herbe Niederlage musste die Kommission im Juli 2012 einstecken, als das Europäische Parlament das von ihr mit den USA und weiteren Staaten ausgehandelte ACTA-Abkommen mit großer Mehrheit ablehnte und damit endgültig zu Fall brachte. Das Vertragswerk zum Schutz des Urheberrechts hatte zuvor in den Mitgliedstaaten heftige Proteste ausgelöst, da es als Vehikel für Zensur und Einschränkung der Netzfreiheit sowie als Gefahr für den Daten- und Persönlichkeitsschutz betrachtet wurde.⁴⁵ Die Kommission kündigte daraufhin an, dass es keinen weiteren Versuch einer Ratifizierung geben werde.

Außenbeziehungen – Neue Nachbarschaft mit alten Bekannten

Seit dem Sommer 2011 war die Kommission – insbesondere angesichts der dramatischen Verwerfungen im südlich mediterranen Raum – bemüht, eine Neuformulierung der Nachbarschaftspolitik zu formulieren, die den veränderten politischen und gesellschaftlichen Bedingungen in den Anrainerstaaten Rechnung tragen sollte. Hierzu wurde im Besonderen die Mittelmeerunion in den Blick genommen, aber auch die Östliche Partnerschaft bedurfte einer Anpassung. Im Mai 2012 legte die Kommission gemeinsam mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik nach einem Prozess der Debatte und Reflektion eine Mit-

40 „Brüssel will Mitsprache bei Grenzkontrollen“, Süddeutsche Zeitung, 8. Juni 2012.

41 „Barroso kritisiert Europas Regierungen“, Handelsblatt, 13.06.2012.

42 „Wieder einmal Schwarzer Peter? In Brüssel ist man über Äußerungen von Frau Leutheusser-Schnarrenberger befremdet“, FAZ, 30.03.2012.

43 Ebd.

44 „Einmal Brüssel und zurück; Die EU-Kommission verklagt Deutschland, weil die Vorratsdatenspeicherung nicht kommt“, Frankfurter Rundschau, 01.06.2012.

45 „EU-Parlament lehnt ACTA ab“, Süddeutsche Zeitung, 04.07.2012.

teilung zur Umsetzung der Neuen Nachbarschaftspolitik vor, die den Weg für die nächsten Jahre skizzieren und als Grundlage weiterer Maßnahmen dienen sollte.⁴⁶

Damit hat die Kommission einerseits eine zügige Reaktion auf dynamische Entwicklungen unter Beweis gestellt, sich zugleich aber einer erheblichen Unsicherheit preisgegeben, da derzeit nicht absehbar ist, in welche Richtung sich der politische Wandel in den Ländern des arabischen Frühlings bewegen wird und welche Konsequenzen sich für die EU daraus ergeben. Auch die neuen Konzepte werden daher den Makel der Vorläufigkeit nicht abstreifen können.

Im Zentrum der Neuen Nachbarschaftspolitik stehen der Aufbau zunehmend eigenständiger Beziehungen zur Zivilgesellschaft und die Betonung der Rolle der Frau im politischen und gesellschaftlichen Leben der Drittstaaten, was sich angesichts deutlicher Islamisierungstendenzen in den Ländern Nordafrikas als durchaus spannungreich erweisen könnte. Vor allem aber setzt die Kommission auf das Prinzip des „Mehr für mehr“, das offiziell mit einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht zwischen der EU und Drittstaaten umschrieben wird, im Kern aber eine noch strikere Konditionalität für künftige EU-Hilfe formuliert: „Nur denjenigen Partnern, die sich für politische Reformen einsetzen und die gemeinsamen universellen Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit achten, werden die wichtigsten Aspekte der EU-Politik angeboten, nämlich Wirtschaftsintegration (im Rahmen des Aufbaus einer umfassenden Freihandelszone), Mobilität der Bürger (Mobilitätspartnerschaften) und stärkere finanzielle Unterstützung durch die EU.“⁴⁷ Mit den beiden neuen Rahmenprogrammen SPRING (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth) für den Mittelmeerraum sowie EaPIC (Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme) sollen Reformen in den Drittstaaten zusätzlich zu den Länderprogrammen substantiell unterstützt werden. Letztlich bleibt die ‚Neue‘ Nachbarschaftspolitik im Zielkorridor der bisherigen Bemühungen und Aktivitäten im mediterranen und osteuropäischen Raum, versucht aber die Mittel deutlicher zu fokussieren und den Aufbau von demokratischen Zivilgesellschaften in den Mittelpunkt des Interesses zu stellen. Ob sie sich eine konsequente Einhaltung ihrer selbst gesetzten Prinzipien wird leisten können, bleibt offen. Der Druck, die neuen politischen Systeme zu stabilisieren, nicht zuletzt um den Migrationsdruck auf die EU zu begrenzen, dürfte letztlich höher ausfallen als die strikte Durchsetzung politischer und gesellschaftlicher Werte. Dass dies zumindest in Einzelfällen durchaus glaubhaft praktiziert werden konnte, machte die Kommission am Beispiel der Ukraine deutlich. Die Entscheidung José Manuel Barrosos, aufgrund des Umgangs mit der früheren Ministerpräsidentin Timoschenko zu keinem Spiel der UEFA-Europameisterschaft 2012 in das osteuropäische Land zu reisen, wurde in der Folge von allen Kommissionsmitgliedern und dem Präsidenten des Europäischen Rates, van Rompuy, zum Anlass genommen, seinem Beispiel zu folgen.⁴⁸ Dem unterschriftsreifen Assoziierungsabkommen mit der Ukraine hatte die Kommission Ende 2011 die Paraphierung ver-

46 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Umsetzung einer Neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, JOIN (2012) 14 final, Brüssel, den 15.05.2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_de.pdf.

47 Ebd., S. 4.

48 „EU-Kommission boykottiert die Spiele in der Ukraine“, FAZ, 04.05.2012.

weigert,⁴⁹ nachdem im Oktober bereits der Brüssel-Besuch des Präsidenten Janukowitsch abgesagt worden war.⁵⁰

Neben dem unmittelbaren geographischen Umfeld spielte für die Kommission auch der globale Kontext mitsamt seiner außenwirtschaftlichen und handelspolitischen Dimensionen eine zunehmend bedeutende Rolle. Mit Indien traten die Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen im Frühjahr 2012 in die entscheidende letzte Phase ein,⁵¹ während die Kommission konsequent die Aufnahme von Verhandlungen zu ähnlichem Zweck mit Japan forcierte.

Bei der Erweiterung um Kroatien kam die EU mit der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens in Brüssel einen wichtigen Schritt voran. Dagegen musste die Kommission mit ihrem Vorschlag, Serbien den Status eines Beitrittskandidaten einzuräumen, einen Rückschlag einstecken. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf dem Gipfel im Dezember 2011, die Entscheidung auf das Frühjahr 2012 zu verschieben, wenn Serbien bis dahin einen konstruktiven Beitrag zum Abbau der Spannungen und Konflikte im Kosovo geleistet habe. Ebenso wenig konnte sich die Kommission mit dem Vorschlag durchsetzen, mit Montenegro Beitrittsverhandlungen aufzunehmen.⁵²

Neuanfang für die Kommission?

Die Auflösung der unter Sarkozy und Merkel gepflegten politischen Achse in der EU hat für die Kommission zweifelsohne politische Spielräume eröffnet, die sie energisch zu nutzen versucht. Dabei scheut sie auch den Konflikt mit einzelnen Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland ebenso wenig wie den Vorwurf, sich allzu stark auf Seiten bestimmter Konzepte und Regierungen zu stellen, etwa in der Kohäsionspolitik. Die Kommission ist konfliktfreudiger geworden, da sie einsehen musste, als Makler oder neutraler Vermittler des vermeintlichen Gemeinschafts- oder Unionsinteresses keine Chancen zu haben, solange sie als Partner nicht ernst genommen wurde. Die deutliche politische Festlegung brachte zwar Gegnerschaft mit sich, aber eben auch zahlreiche Unterstützer, und schärfte in der Öffentlichkeit das Profil der Kommission nachhaltig. Insbesondere José Manuel Barroso löste sich demonstrativ aus dem Dunstkreis seiner ursprünglichen politischen Unterstützer und widerlegte den zu Beginn seiner zweiten Amtszeit im Europäischen Parlament lancierten Vorwurf, ein Kandidat der nationalen Hauptstädte zu sein.

Weiterführende Literatur

Egeberg, Morten: Experiments in Supranational Institution-Building: The European Commission as a Laboratory, in: *Journal of European Public Policy*, 19/6, 2012, S. 939-950.

Ellinas, Antonis/Suleiman, Ezra N.: Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission, *Journal of Common Market Studies*, 49/5, September 2011, S. 923-947.

49 „EU verweigert Abschluss des Assoziierungsabkommens mit Kiew“, FAZ, 20.12.2011.

50 „EU lädt Janukowitsch aus“, FAZ, 19.10.2011.

51 „Die Armen zahlen den Preis“, Frankfurter Rundschau, 10. Februar 2012.

52 „Die Europäische Union lässt Serbien nachsitzen“, Die Tageszeitung, 10.12.2011.