

Die Europäische Kommission als Regierung Europas?

Eine Analyse der politischen Steuerungsmöglichkeiten der supranationalen Exekutive nach der Wahl Ursula von der Leyen zur Präsidentin

Stefan Becker, Michael W. Bauer

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission ist das supranationale Exekutivorgan der Europäischen Union. Sie bereitet Gesetze vor und kontrolliert deren Einhaltung, verwaltet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den EU-Haushalt und übernimmt etliche Koordinierungsfunktionen. Zum 1. Dezember 2019 hat mit Ursula von der Leyen erstmals eine Frau das Spitzenamt der Kommission übernommen. Ihre Nominierung war allerdings nicht unumstritten. Mit Spannung wird daher erwartet, welche Rolle die Kommission unter ihrer neuen Präsidentin spielen wird. Tritt sie, wie unter Vorgänger Jean-Claude Juncker, weiterhin selbstbewusst auf? Oder interpretiert sie ihre Rolle eher als „Sekretariat“ der Mitgliedstaaten? Dieser Beitrag analysiert die Steuerungsmöglichkeiten der neuen Kommission in einem zunehmend politisierten Umfeld.

Die Machtfrage: Eine Kommissionspräsidentin des Europäischen Parlaments oder der nationalen Regierungen?

Als nach der Europawahl 2019 Ursula von der Leyen als Präsidentin der Europäischen Kommission nominiert wurde, war das Aufsehen groß. Die Debatte um ihre Person entzündete sich dabei weniger an ihrer Qualifikation. Denn als langjährige deutsche Landes- und Bundesministerin, die mit Englisch und Französisch auch die anderen Arbeitssprachen der EU-Institution fließend beherrscht, ist sie zweifelsohne für dieses Amt geeignet. Dass erstmals eine Frau nominiert wurde, fand ebenfalls Beifall. Und doch entwickelte sich um Ursula von der Leyen ein handfester politischer



Stefan Becker

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Braunschweig



Prof. Dr. Michael W. Bauer

Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft
und Policy-Analyse
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaft Speyer

Konflikt zwischen dem Europäischen Rat, also den mitgliedstaatlichen Regierungen, und dem Europäischen Parlament. Dabei ging es um eine institutionelle Machtfrage. Das Europäische Parlament hatte nämlich bei der vorherigen Europawahl seinen Einfluss auf die Einsetzung des Kommissionspräsidenten wesentlich vergrößern können. Durch die Idee, mit Spitzenkandidaten für das Amt einen europaweiten Wahlkampf zu inszenieren, hatten die Parlamentarier die Regierungen in die Defensive gedrängt. Mit Jean-Claude Juncker wurde letztlich der Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei Kommissionspräsident. Ursula von der Leyen stand indes keiner Wahlliste vor; sie hatte sich auch gar nicht für das Europäische Parlament, geschweige denn für das Präsidentenamt beworben. Zum Zeitpunkt ihrer Nominierung amtierte sie als deutsche Verteidigungsministerin. Sie war eine Kompromisskandidatin der nationalen Regierungen, die ein personalpolitisches Gesamtpaket für alle EU-Institutionen schnüren mussten. Ein Großteil des Europäischen Parlaments und all jene, die im Spitzenkandidaten-Prozess einen Fortschritt für die Demokratisierung der EU sahen, nahmen daran erheblichen Anstoß. Letztlich wurde zwar auch Ursula von der Leyens Kommission vom Europäischen Parlament gewählt. Der steinige Weg dorthin zeigt jedoch, dass der Kampf um die Zusammensetzung und Ausrichtung der Kommission eher vertagt als gelöst ist.

Diese kurze Episode reflektiert ein Spannungsverhältnis, das die Kommission seit ihren Anfängen begleitet. In diesem Fall stritten sich Europäischer Rat und Europäisches Parlament um eine konkrete Personalangelegenheit. Die Auseinandersetzung steht aber stellvertretend für die grundsätzliche Frage, was für eine Akteurin die Kommission im EU-Institutionengefüge eigentlich ist. Fungiert sie als eine Art europäische Regierung oder eher als ein „Sekretariat“ der Mitgliedstaaten? Darüber gehen die Ansichten seit Beginn der europäischen Einigung auseinander. Nicht wesentlich näher liegen sich die Einschätzungen in der Frage, welche Rolle die Kommission gegenwärtig einnimmt. Für manche ist sie schon jetzt zu machtvoll, andere wünschen sich indes eine noch stärkere Kommission mit weitergehenden Handlungsmöglichkeiten. Dieser Beitrag widmet sich aus Anlass der Amtsübernahme der von der Leyen-Kommission einer Bestandsaufnahme. Er beleuchtet zunächst das Mandat der Kommission und diskutiert anschließend einige Einflussfaktoren. Dabei wird deutlich, dass sich die Rolle der Kommission immer wieder wandelt – entlang zeitlicher, thematischer und situativer Kriterien. Es entsteht ein vieldeutiges Bild einer Kommission, die zwar keine Regierung im klassischen Sinne ist, aber doch wesentlich mehr als ein Sekretariat der Mitgliedstaaten. Ihr Einflusspotenzial ist immer noch beträchtlich; daher ist der Amtsantritt der von der Leyen-Kommission ein wichtiger Moment. Ihr Wirken wird die Zukunft der EU mitprägen.

Meilensteine der Kommissionsgeschichte

1952	Unter der Präsidentschaft von Jean Monnet nimmt die sogenannte „Hohe Behörde“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ihre Arbeit auf.
1967	Aus der „Hohen Behörde“ und den beiden „Sekretariaten“ der Euratom-Gemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird die Europäische Kommission.
1973	Norderweiterung der Europäischen Gemeinschaften um Großbritannien, Irland und Dänemark
1979	Der „Spiereburg Report“ untersucht die Arbeitsweise der EU-Organe und gibt Empfehlungen zur Reform der Kommission. Die Erkenntnisse des Berichts bleiben zunächst wirkungslos.
1981/1986	Süderweiterung I (Griechenland) und Süderweiterung II (Portugal, Spanien)
1992	Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs tritt mit dem Vertrag von Maastricht die umfassendste Reform der Vertragsgrundlagen der europäischen Einigung in Kraft. Wichtige Kompetenzen werden künftig in Brüssel verantwortet. Die Kommission als wichtigstes Exekutivorgan gewinnt an Bedeutung. Sie wird umbenannt in Kommission der Europäischen Union.
1997-2004	Weiterer institutioneller Ausbau der EU. Gleichzeitig wird eine gemeinsame Währung verwirklicht. In der Gesellschaft wächst jedoch die Skepsis gegenüber der „Brüsseler Technokratie“. Unter anderem daran scheitert auch der Vertrag über eine Europäische Verfassung.
1999	Gegen Ende ihrer Amtszeit wird die Kommission Jaques Santer von einem Korruptionsskandal um die französische Kommissarin Édith Cresson erschüttert. Nachdem das Europäische Parlament mit einem Misstrauensantrag droht, tritt die Kommission am 15. März 1999 geschlossen zurück.
2000-2004	Unter Führung des langjährigen britischen Kommissars, Neill Kinnock, wird die Arbeitsweise des Kommissionsapparates grundlegend im Stil des New Public Managements reformiert. Unter anderem wird die Macht der Kabinette der einzelnen Kommissare beschnitten, was schon der Spiereburg-Bericht gefordert hatte.
2004	Osterweiterung der EU um zehn Mitgliedstaaten. Die Kommission stellt – wie in den vorigen Erweiterungen – viel Personal aus den neuen Mitgliedstaaten ein. Sie strebt einen „proportional repräsentativen“ Personalkörper an.
2009	Der Vertrag von Lissabon tritt in Kraft. Durch den Spitzenkandidatenprozess erlangt der Kommissionspräsident stärkere Legitimation. Auf dieser Grundlage organisiert Jean-Claude Juncker die interne Arbeitsweise umfassend neu. Die Kommission wird fortan „präsidialer“ geführt.
2019	Ursula von der Leyen wird die erste Kommissionspräsidentin.

Das formale Mandat der Europäischen Kommission

Regierungen sind, zugespitzt formuliert, mit der Produktion, Steuerung und Durchführung politischer Maßnahmen beschäftigt. Nach dieser Definition erfüllt die Kommission in formaler Hinsicht durchaus Regierungsfunktionen. Ihr Mandat umfasst im Wesentlichen vier Aufgabenkomplexe, die in Artikel 17 (1) EUV zusammengefasst sind. Demnach fördert die Kommission erstens die „allgemeinen Interessen der Union“. Zentrales Instrument ist hierbei ihr legislatives Initiativrecht, das sie in den meisten Politikfeldern jenseits der Außenpolitik (Artikel 30 EUV) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 76 AEUV) exklusiv besitzt. Formal ergänzt die Kommission damit als Vertreterin des europäischen Interesses die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger durch das Europäische Parlament und ihrer Regierungen in den Ratsformationen. Wichtige legislative Fragen, wie unlängst etwa die Reform des Urheberrechts, kann die Kommission zwar nicht entscheiden, aber doch mitgestalten.

Zweitens fungiert die Kommission als „Hüterin der Verträge“ und überwacht die „Anwendung des Unionsrechts“. Das bedeutendste Mittel hierfür ist das Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 258 AEUV), mit dem die Kommission im Falle mutmaß-

lich rechtswidrig handelnder Staaten den Europäischen Gerichtshof anrufen kann. Vorgeschaltet ist ein komplexes Dialogverfahren, in dem die Kommission die betreffenden Staaten zu einer Umkehr bewegen kann. Größere Bekanntheit hierzulande erlangte in den letzten Jahren ein Verfahren gegen Deutschland, das sich um Verstöße gegen die EU-Nitratrichtlinie drehte. Tatsächlich folgte der Europäische Gerichtshof der Argumentation der Kommission, die seitdem im engen Dialog mit der deutschen Regierung steht. Sollte diese nicht alle Umsetzungsdefizite beseitigen, drohen Sanktionszahlungen.

Drittens übt die Kommission diverse „Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“ aus. Von großer Bedeutung sind ihre Kompetenzen in der Wettbewerbspolitik, die etwa die Überwachung von wettbewerbsgefährdenden Marktkonzentrationen oder staatlichen Beihilfen betreffen (Artikel 105 und 106 AEUV). In jüngerer Zeit wurden zum Beispiel wiederholt Strafzahlungen gegen Google verhängt; der Suchmaschine wurde ein Missbrauch ihrer Marktstellung vorgeworfen. Wichtig sind aber auch der Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 290 AEUV sowie die übertragenen Durchführungsbefugnisse gemäß Artikel 291 AEUV, mit denen die Kommission, allerdings unter mitgliedstaatlicher Kontrolle, nicht-wesentliche Elemente eines Gesetzes ändern oder ergänzen darf. Ferner ist die Kommission für die Umsetzung des EU-Haushalts und das Management der vielfältigen Koordinierungsverfahren nationaler Politiken verantwortlich.

Viertens schließlich vertritt die Kommission die EU insoweit nach außen, als die Themen nicht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder anderweitige Ausnahmen betreffen. Sie tritt als Verhandlungspartnerin in der gemeinsamen Handelspolitik sowie bei Gesprächen mit Drittstaaten über Kooperationsabkommen auf, gleichwohl jeweils im Rahmen eines entsprechenden Ratsmandates (Artikel 207 (3) und 218 (2) AEUV). Augenscheinlich wird diese Funktion gegenwärtig bei den langwierigen Brexit-Verhandlungen, in denen die Kommission die EU gegenüber dem Vereinigten Königreich vertritt.

Das einflussreichste Exekutivorgan jenseits des Nationalstaats

Somit umfasst das formale Mandat der Kommission sowohl steuernde als auch durchführende Komponenten. In der Ausübung ihrer Kompetenzen agiert sie jedoch in einer mehrfachen Abhängigkeit von den übrigen EU-Institutionen (Christiansen 1997). Das betrifft erstens ihre Zusammensetzung. So bestimmen, wie eingangs erwähnt, die nationalen Regierungen und das Parlament gemeinsam den Präsidenten und die übrigen Kollegiumsmitglieder (Artikel 17 (7) EUV). Überdies kann der Rat – ebenso wie die Kommission selbst – die Enthebung eines Kollegiumsmitglieds durch den Europäischen Gerichtshof beantragen, wenn es „die Voraussetzungen für die Ausübung seines Amtes nicht mehr erfüllt oder eine schwere Verfehlung begangen hat“ (Artikel 247 AEUV). Die Parlamentsabgeordneten können der Kommission indes mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit das Misstrauen aussprechen, was zum geschlossenen Rücktritt des Kollegiums führt (Artikel 234 AEUV). Eine Abhängigkeit besteht

zweitens auch in finanzieller Hinsicht, denn über den EU-Haushalt entscheiden ebenfalls die nationalen Regierungen und das Parlament. Drittens ist die Kommission auch in der eigentlichen Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Kooperation anderer Institutionen angewiesen. Mit dem Europäischen Rat muss sie sich mittlerweile auch formal bei der Setzung der politischen Agenda arrangieren, der Rat und das Parlament müssen ihre Gesetzesentwürfe beschließen, und in der Umsetzung teilt sie sich die Kompetenzen mit nationalen Akteuren. Umgekehrt bedeuten diese Verflechtungen aber auch, dass kaum eine EU-Angelegenheit ohne die Kommission geregelt werden kann. Dies zeigt sich insbesondere bei der ordentlichen Gesetzgebung. Europäische Gesetze können zwar nur vom Rat und dem Parlament beschlossen werden, aber ohne einen Vorschlag der Kommission kann ein Gesetzgebungsverfahren gar nicht erst beginnen. Die Kommission kann zudem eingebrachte Gesetzesvorschläge unter gewissen Bedingungen auch wieder zurückziehen – wenn etwa von Parlament und Rat geplante Änderungen den ursprünglichen Zielen des Vorschlags zuwiderlaufen. Trotz einiger Einschränkungen hat die Kommission somit ein breites Aufgabenportfolio in der Steuerung und Durchführung von europäischer Politik. Inwieweit sie in formaler Hinsicht nun als Regierung gelten kann, hängt letztlich auch vom Blickwinkel ab. Im Vergleich zu nationalen Regierungen fallen ihre Kompetenzen eher bescheiden aus. Die Kommission kann allerdings auch im Lichte der Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem betrachtet werden. Dort sind viele Politikfelder weiterhin primär auf nationaler Ebene verortet. Die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Steuerpolitik liegen beispielweise größtenteils außerhalb des Kompetenzbereiches der Kommission. Das allein jedoch mindert nicht ihre Regierungsfunktion; auch deutsche Landesregierungen weisen in vielen Bereichen wenige formale Kompetenzen auf. Mit Blick auf die vergemeinschafteten Politikfelder zeigt sich die besondere Stellung der Kommission dann gerade im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen. Dort findet sich kein Organ mit ähnlich weitreichenden Kompetenzen. Aus dieser Perspektive erscheint die Kommission mit ihren formalen Funktionen schon eher als eine supranationale Regierung.

Die faktische Rolle der Kommission: Von der Gestaltung zur Verwaltung?

Festgehalten werden kann bislang also, dass die Kommission einige Kompetenzen besitzt, mit denen sie Einfluss auf die europäische Politikgestaltung ausüben kann. In welchem Maße sie ihre Funktionen allerdings ausfüllt, also tatsächlich als steuernde und durchführende Institution auftritt, hat sich über die Jahre immer wieder geändert. Grundsätzlich lässt sich dabei beobachten, dass die legislative Politikentwicklung sukzessive an Bedeutung verloren hat, während die Exekutiv- und Koordinationsaufgaben zugenommen haben. Konkreten Niederschlag findet diese Entwicklung in der Abnahme von Gesetzesentwürfen bei gleichzeitigem Anstieg von unverbindlichen Veröffentlichungen (siehe Tabelle 1). Auf mögliche politische Gründe für diese und weitere Entwicklungen geht der nächste Abschnitt ein. Der Wandel im Aufgaben-

spektrum der Kommission hat jedoch teils auch ganz praktische Gründe. Einerseits verringerte das Fortschreiten der Integration in den vergemeinschafteten Politikfeldern den Regulierungsbedarf; es werden einfach weniger große Rahmengesetzgebungen gebraucht. So verkleinerten etwa die Fortschritte des Binnenmarktes den legislativen Handlungsspielraum der Kommission. Ein Großteil der in den 1990er Jahren vorangetriebenen Projekte, allen voran in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik, waren indes intergouvernemental ausgelegt, ordneten der Kommission also eine weniger bedeutende Rolle zu. Eine gewisse Reduktion in ihren legislativen Aktivitäten war somit programmiert. Andererseits haben sich die Verpflichtungen der Kommission in der Umsetzung, Kontrolle und Koordination vervielfacht (Laffan 1997). Erstens verstärkten das Anwachsen des EU-Rechts und die Erweiterung der EU die Rolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“. Zweitens stellten die Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Haushalts die Kommission als ausführende Institution vor immer größere Herausforderungen. Drittens etablierten sich zunehmend Koordinationsinstrumente nationaler Politiken, in denen die Kommission als Kontrollinstanz agiert. Im Zuge der Eurokrise der 2010er Jahre wurden schließlich noch ihre Kompetenzen in der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung gestärkt. Dort beobachtet sie in einem komplexen, „Europäisches Semester“ genannten Rahmen die nationalen Bemühungen und spricht bei Bedarf Reformempfehlungen aus. Die Verwaltungsbereiche binden personelle Ressourcen, die in der Entwicklung von politischen Vorschlägen fehlen, zumal auch die Verwaltung der Kommission wiederholt mit Sparmaßnahmen belegt wurde.

Table 1: Jährlicher Durchschnitt von Kommissionsvorarbeiten in Fünfjahresintervallen 1985-2019

	Verordnungen	Richtlinien	Entscheidungen	Mitteilungen	Berichte	Summe
1985-1989	456	106	106	58	67	793
1990-1994	392	122	140	54	56	764
1995-1999	262	103	201	104	115	785
2000-2004	227	82	238	167	115	829
2005-2009	190	69	211	231	120	821
2010-2014	191	52	265	187	200	895
2014-2019*	83	22	190	97	184	576

Anmerkung: Gerundete Zahlen. *Bis einschließlich. 20. November 2019.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach EUR-Lex.

Doch auch eingedenk dieser Gründe ist der Rückgang an legislativen Initiativen bemerkenswert – und für viele Beobachter ein Indiz, dass die Kommission sich zunehmend der Verwaltung des Bestehenden widmet, während Impulse, wenn überhaupt, nur noch von den Regierungen ausgehen. Ihre steuernde Regierungsfunktion wäre somit verkümmert, und die Kommission würde tatsächlich mittlerweile eher als Sekretariat der Mitgliedstaaten agieren. Ein genauer Blick zeigt jedoch, dass ihre Steue-

lungsmöglichkeiten von mehreren Faktoren abhängen und sich ein allzu pauschales Urteil daher verbietet.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission in der Praxis

Inwieweit die Kommission einen praktischen Einfluss auf die europäische Politikgestaltung ausüben kann, hängt von vielen Faktoren ab. Nicht nur ihr institutionelles und politisches Umfeld, sondern auch ihre interne Verfassung spielen für ihre Steuerungsmöglichkeiten eine Rolle. Was die externen Faktoren betrifft, sei zunächst auf die Verschiedenartigkeit der institutionellen Rahmenbedingungen hingewiesen. Der bisherige europäische Integrationsprozess hat ein System geschaffen, in dem die Kommission über unterschiedliche Kompetenzen in nahezu jedem Politikfeld verfügt. Wenn die Außen- und Sicherheitspolitik und die Handelspolitik aufgrund ihrer erwähnten Besonderheiten einmal außer Acht gelassen werden – im ersten Fall spielt die Kommission nahezu keine Rolle, im zweiten Fall verhandelt sie im Namen der Mitgliedstaaten hingegen äußerst selbstständig –, ergeben sich jedoch gewisse Muster (Nugent 2000, S. 7-10).

Viel Einfluss auf Details, weniger beim Geld und bei großen politischen Fragen

Demnach lassen sich vier Entscheidungstypen unterscheiden, in denen die Kommission in variierendem Maße Einfluss ausüben kann. Erstens gibt es Richtungsentscheidungen zur allgemeinen Entwicklung der Union. Diese umfassen Vertragsreformen, Beitrittsverhandlungen und bedeutende Politikinnovationen. In der Regel verbleiben diese Entscheidungen fest in der Hand der Mitgliedstaaten, wobei die Kommission unter Umständen eine Rolle bei deren Kompromissfindung spielen kann. So wird ihr beispielsweise ein entscheidender Einfluss bei der Entstehung der Einheitlichen Europäischen Akte, einem 1987 in Kraft getretenen Durchbruch nach Jahren der institutionellen Stagnation, zugesprochen. Zweitens treffen der Rat und das mittlerweile meist gleichberechtigte Parlament Legislativentscheidungen, verabschieden also Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Hier kommt der Kommission aufgrund des beschriebenen Initiativrechts eine bedeutendere Rolle zu. Zwar kann sie den Institutionen keine Gesetzesentwürfe oktroyieren, bei der Formulierung des Entwurfs und der Moderation des Legislativprozesses aber kann sie den Inhalt beeinflussen. Drittens existieren Haushaltsentscheidungen, die vornehmlich die mehrjährige Finanzplanung sowie die Jahreshaushalte betreffen. Hier bieten sich im Gegensatz zu normalen Gesetzen in der Regel weniger Steuerungsmöglichkeiten für die Kommission, da die Mitgliedstaaten in Verteilungsfragen kaum Kompromissbereitschaft zeigen. Schließlich existieren Verwaltungsentscheidungen für die Umsetzung von Rechtsakten. Aus formaler Sicht ist ein Kommissionseinfluss in diesem Bereich am wahrscheinlichsten,

wenngleich auch hier etliche Kontrollinstrumente für nationale Regierungen und das Europäische Parlament bestehen.

Je zerstrittener Rat und Parlament, desto größer der Einfluss der Kommission

Neben den Entscheidungstypen sind noch weitere Faktoren für die Steuerungsmöglichkeiten der Kommission entscheidend. Zentral sind dabei zunächst die Positionierungen der übrigen Institutionen, im Regelfall des Rats und des Parlaments. Hier kann gelten, dass je unklarer und schwächer deren Präferenzen sind, desto wahrscheinlicher ist ein Einfluss der Kommission, weil sie eigenständiger in der Kompromissformulierung agieren kann. Eine solche Situation tritt wiederholt auf, immerhin handelt es sich bei Rat und Parlament um kollektive Akteure, deren Mitglieder teils diametrale Interessen verfolgen können. Wenn die Kommission in dieser Lage eine Lösung findet, die eine Mehrheit dieser Mitglieder zumindest nicht ablehnt, hat sie einen wesentlichen Beitrag zur Politikgestaltung geleistet. Das fällt ihr übrigens leichter, wenn die öffentliche Wahrnehmung eines Themas gering ausfällt. Je kontroverser nämlich eine Frage in den nationalen Medien diskutiert wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne Regierungen sich keinesfalls dem Eindruck aussetzen wollen, sich einem Vorschlag der Kommission gebeugt zu haben. In den letzten Jahrzehnten hat diese gesellschaftliche Politisierung der EU zugenommen, der „permissive Konsens“ ist einem „einschränkenden Dissens“ gewichen (Hooghe und Marks 2008). Es wird, vereinfacht gesagt, sehr viel genauer hingeschaut, was in Brüssel passiert. Die Einflussmöglichkeiten der Kommission sind dadurch im Durchschnitt zurückgegangen.

Krisen sind die Zeit der Exekutiven: Das gilt auch für die EU-Kommission

Diese Befunde gelten allerdings nur für den Regelbetrieb. In Krisenzeiten, die in der EU nicht selten sind, wachsen die Einflussmöglichkeiten der Kommission. Wie auch auf nationaler Ebene sind Krisen „Zeiten der Exekutive“. Diese Konstellation speist sich aus der Dringlichkeit des funktionalen Problemdrucks und der spezifischen Position der Kommission, in der ohne ihren Beitrag keine europäischen Gesetze zustande kommen können. Vereinbarungen außerhalb des Vertragswerks sind zwar möglich, ihre Einhaltung aber ungleich schwieriger zu kontrollieren. Daher ist diese Option wenig attraktiv. Zugleich verfügt die Kommission zumeist über einen Fundus an realisierbaren Alternativen – nahezu alle in Krisen etablierten Instrumente sind nämlich vorher mindestens einmal angedacht worden. Wenn die Zeit begrenzt ist, kann die Kommission daher häufig einen größeren Einfluss ausüben, wenngleich auch hier einschränkend angemerkt werden muss, dass die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten auf der europäischen Ebene immer stärker ausgebaut haben (Puetter 2012). Dennoch hat die Kommission beispielsweise während der Eurokrise wichtige Impulse für die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion, also in einem äußerst umkämpften Politikfeld, geliefert (Becker et al. 2016). Auch hier drängte die Zeit, weshalb sich die Mitglied-

staaten zumindest in Teilen auf die Expertise und Lösungsvorschläge der Kommission verließen.

Was will die Kommission eigentlich? Zur internen Steuerung und Organisation

Die bisherigen Betrachtungen setzen implizit voraus, dass die Kommission Einfluss ausüben und Prozesse steuern will. Wesentlich ist dafür allerdings, dass die Kommission Präferenzen entwickelt, die sich von denen des Rats und des Parlaments unterscheiden. Das war im Laufe der europäischen Einigung keineswegs immer gegeben. Eine frühe Prägung war in dieser Hinsicht Jean Monnets Amtszeit als Präsident der Hohen Behörde (1952-1955), der Vorläuferin der Kommission. Diese entwickelte mit einigem Erfolg Strategien, die sachpolitisch geboten waren und der Vertiefung der Integration – und damit auch der Erweiterung des eigenen Einflussraums – dienten. Mit der stetigen Erweiterung und Ausdifferenzierung der EU, die gleichzeitig die Kommission als Organisation komplexer werden ließen, änderten sich jedoch die Voraussetzungen. Es wurde schwieriger, die Kommission selbst zu steuern. Dadurch verringerte sich gleichzeitig das Potenzial, Einfluss auf die übrigen Institutionen auszuüben.

Die Präsidialisierung des Kollegiums

Das zeigt sich zuvorderst im Kollegium der Kommission, dem obersten Entscheidungsgremium. Dieses setzt sich auch weiterhin aus einem Kommissar bzw. einer Kommissarin pro Mitgliedstaat zusammen. Zwar sah der Vertrag von Lissabon vor, die Zahl der Mitglieder so weit zu reduzieren, dass sie „zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht“ (Artikel 17 (5) EUV); gleichzeitig aber beließ er dem Europäischen Rat das Recht, diese Reduzierung zu verhindern – wovon dieser auch Gebrauch machte. Das allein macht die Kompromissfindung schwierig. Das Kollegium trifft Entscheidungen zwar formal per Mehrheitsbeschluss, eine Überstimmung einzelner Mitglieder aber ist praktisch kaum vorgesehen. Die kollektive Verantwortung des Kollegiums hat dabei nicht nur operative, sondern auch symbolische Bedeutung (Dimitrakopoulos 2008). Dass alle Kommissarinnen und Kommissare allen Entscheidungen zustimmen, unterstreicht deren institutionellen Anspruch, die „allgemeinen Interessen der Union“ zu vertreten. Daraus ergeben sich langwierige und teils zähe Prozesse, die nicht selten in Blockaden enden. Zwar gab es von vielen Seiten schon immer die Erwartung, dass der Kommissionspräsident nach innen und außen eine Führungsposition einnehme. Gespeist wurden solche Hoffnungen von Persönlichkeiten wie Monnet und später auch Delors, die enorme Strahlkraft besaßen. Strukturell war das Präsidentenamt jedoch für lange Zeit ungeeignet, Führung auszuüben (Kassim 2012). Formal nur „Erster unter Gleichen“, ist die Position auch weiterhin nicht zu vergleichen mit Premierministern auf nationaler Ebene. So bleibt die Aufgabe, Konsens herzustellen, ohne einzelnen Mitgliedern eine Position zu oktroyieren, noch

immer gewaltig. Inzwischen aber haben sich die Ressourcen des Kommissionspräsidenten enorm weiterentwickelt. Der Vertrag von Maastricht (1992) verlieh ihm zunächst ein Mitspracherecht bei der Nominierung der übrigen Kollegiumsmitglieder. Der Vertrag von Amsterdam (1997) unterstrich anschließend auch primärrechtlich, dass die Kommission ihre Tätigkeit fortan unter seiner politischen Führung ausüben sollte. Mit dem Vertrag von Nizza (2001) erlangte der Präsident dann die Kompetenzen, die Ressortaufteilung zu bestimmen, Vizepräsidenten zu ernennen und einzelne Kollegiumsmitglieder zum Rücktritt aufzufordern, falls diese sich politischen Fehlverhaltens schuldig gemacht haben. Schließlich sicherte der Vertrag von Lissabon (2009) dem Präsidenten ein Mitspracherecht für die Besetzung des neu geschaffenen Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu. Als bedeutender aber erwies sich – zumindest beim ersten Mal – der erwähnte Paragraph zur Berücksichtigung des Europawahl-Ergebnisses bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten. Dieser konnte im Amt nämlich auf eine neue Legitimationsbasis verweisen, um internen Führungsanspruch anzumelden.

Interne Reformen haben die Kommissionsbürokratie steuerbarer gemacht

Gleichzeitig haben sich die Steuerungsmöglichkeiten der politischen Ebene gegenüber der Verwaltung vergrößert. Diese waren lange begrenzt, die Generaldirektionen der Kommissionsverwaltung galten als äußerst eigenständig. Im Gegensatz zu Regierungschefs auf nationaler Ebene, die durch Einrichtungen wie das deutsche Kanzleramt unterstützt werden, waren Kommissionsmitglieder lange ohne effektive Kontrollinstrumente. So galt etwa das Generalsekretariat der Kommission lange eher als Bollwerk der Verwaltung denn als Einheit zur Unterstützung der politischen Führung.

Das ist mittlerweile anders. Insbesondere nach den Korruptionsvorwürfen und dem erstmaligen Rücktritt einer Kommission unter Präsident Santer (1995-1999) entwickelte sich eine Reformdynamik, an deren Ende sich die Generaldirektionen einer stärkeren politischen und administrativen Aufsicht aussetzen mussten. Die Reformen betrafen insbesondere das Strategie-, Personal- und Finanzmanagement. In der Summe sollte sich die Kommissionsverwaltung von einer inputorientierten und stark arbeitsteiligen Bürokratie in Richtung einer outputorientierten und koordinationsintensiveren Organisation entwickeln. Der Schwerpunkt sollte fortan noch stärker auf Effizienz und Leistungsmessung liegen. Auch wenn die Reformen neue Probleme, z.B. einen erhöhten Organisationsaufwand, geschaffen haben, sind die Steuerungsmöglichkeiten der politischen Ebene gewachsen. Das doppelte Führungsvakuum innerhalb der Kommission – innerhalb des Kollegiums und gegenüber der Verwaltung – ist somit reduziert worden.

Nach Barroso und Juncker: Welchen Weg wählt von der Leyen?

Die internen Voraussetzungen für einen Einfluss der Kommission sind damit insofern verbessert, als die Formulierung eigener Präferenzen durch die Verringerung or-

ganisatorischer Kakophonie einfacher geworden ist. Allerdings hängt es letztlich von den politischen Präferenzen der Führung ab, wozu diese Möglichkeiten verwendet werden. José Manuel Barroso nutzte die internen Steuerungsmöglichkeiten, um die Anzahl an Kommissioninitiativen grundsätzlich herunterzufahren. Auch deswegen wurde ihm vorgeworfen, als Kommissionspräsident inhaltlich zu nah an den nationalen Regierungen zu sein. Jean-Claude Juncker führte den Weg der legislativen Selbstbeschränkung fort, setzte dabei allerdings, insbesondere während der Eurokrise, vereinzelt auch wichtige Kontrapunkte zu dominanten nationalen Positionen. Zudem hat Jean-Claude Juncker die interne Organisation der Kommission wie kein anderer Kommissionspräsident vor ihm reformiert. Mit dem Ausbau des Generalsekretariates zu einem effektiven Steuerungsinstrument, der Einsetzung von Vize-Präsidenten mit echten Koordinierungsfunktionen und ganz entscheidend auch mit der strikten Zentralisierung der Außenkommunikation ist es ihm gelungen, den bürokratischen Apparat der Kommission kollektiv steuerbar zu machen. Es wird spannend zu sehen sein, wie Ursula von der Leyen gedenkt, mit diesem erweiterten Instrumentarium umzugehen.

Die kommenden Aufgaben der Kommission

Die Liste politischer Herausforderungen, denen sich Ursula von der Leyen als Kommissionspräsidentin stellen muss, ist lang. Brexit, Flucht und Asyl sowie Klimawandel gehören vorderhand dazu. Gleichzeitig gilt es, weitere Fliehkräfte innerhalb der EU zu bannen, damit die Union sowohl demokratisch als auch effektiv bleibt. Die Kommissionspräsidentin muss dafür zunächst ein konstruktives Arbeitsverhältnis zum Parlament aufbauen. Die Anhörungen der einzelnen Kollegiumsmitglieder, einschließlich dreier Ablehnungen, haben gezeigt, dass das Parlament sich trotz oder gerade wegen des Nominierungshergangs von der Leyens nicht zurückgesetzt sehen möchte. Allerdings darf die parlamentarische Sehnsucht nach Revanche nicht überschätzt werden. Letztlich führte auch das eigene Versäumnis, sich nach der Wahl nicht hinter einer Person versammeln zu können, überhaupt erst dazu, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen eine neue Kandidatin durchsetzen konnten. Von der Leyen hat die institutionelle Brisanz ihrer Nominierung jedenfalls erkannt und sich bereits in ihrer Bewerbungsrede vor dem Parlament für den Erhalt des Spitzenkandidaten-Prozesses ausgesprochen. Zudem zeigte sie Unterstützung für die Idee, dem Parlament ein Initiativrecht zu verleihen. Trotz der Debatte um ihre Nominierung waren von der Leyens Auftritte als Präsidenschaftskandidatin von Selbstbewusstsein gekennzeichnet. Allerdings ist abzuwarten, wie sie ihre Politik konkret gestalten wird – gerade gegen unausbleibliche Widerstände. Insgesamt zeigen die letzten Jahre, dass das eigentliche Einflusspotenzial der Kommission weniger im Entwerfen großer Integrationsoffensiven, sondern eher im legislativen und koordinierenden Alltagsgeschäft liegt. Das wird sich auch unter der Präsidenschaft von Ursula von der Leyen kaum ändern. Gerade deswegen wird die Art ihrer Amtsführung mit ausschlaggebend dafür sein, in welche Richtung sich die EU in den kommenden Jahren entwickeln wird.

Literatur

- Bauer, Michael W. und Stefan Becker. 2014. The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration* 36 (3): 213-229. <https://doi.org/10.1080/07036337.2014.885750>
- Becker, Stefan. 2018. Die Europäische Kommission der Eurokrise: Einfluss und Wandel in der wirtschaftspolitischen Steuerung 2010-2016. Springer VS: Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-24032-5>
- Becker, Stefan, Michael W. Bauer, Sara Connolly, und Hussein Kassim. 2016. The Commission: Boxed in and Constrained, but Still an Engine of Integration. *West European Politics* 39 (5): 1011-1031. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1181870>
- Christiansen, Thomas. 1997. Tensions of European Governance: Politicised Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4 (1): 73-90. <https://doi.org/10.1080/135017697344244>
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. 2008. Collective Leadership in Leaderless Europe: A Sceptical View. In *Leaderless Europe*, Hrsg. Jack Hayward, 288-304. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199535026.003.0016>
- Ege, Jörn, Michael W. Bauer, und Stefan Becker (Hrsg.). 2018. *The European Commission in turbulent times: Assessing organizational change and policy impact*. Baden-Baden: Nomos.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2008. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39 (1): 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Kassim, Hussein. 2012. The Presidents and Presidency of the European Commission. In *The Oxford Handbook of the EU*, Hrsg. Erik Jones, Anand Menon, und Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199546282.013.0016>
- Kassim, Hussein, und Brigid Laffan. 2019. The Juncker presidency: the 'political commission' in practice. *Journal of Common Market Studies* 57: 49-61. <https://doi.org/10.1111/jcms.12941>
- Laffan, Brigid. 1997. From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4 (3): 422-438. <https://doi.org/10.1080/13501769780000081>
- Nugent, Neill. 2000. At the Heart of the Union. In *At the Heart of the Union*. Studies of the European Commission, Hrsg. Neill Nugent, 1-27. 2. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.