

Die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker – eine Zwischenbilanz

*Michael W. Bauer und Stefan Becker**

Seit einem Jahr übt Jean-Claude Juncker als Präsident der Europäischen Kommission das wohl wichtigste Amt aus, das die Europäische Union zu vergeben hat. Er steht der zentralen Exekutive auf europäischer Ebene vor, einer Organisation mit einer politischen Leitungsebene von weiteren 27 Kommissarinnen und Kommissaren sowie einem Apparat mit knapp 35.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.¹ Gemäß den vertraglichen Bestimmungen soll die Kommission einerseits das europapolitische Tagesgeschäft führen und andererseits als ‚Motor der Integration‘ konsensfähige Initiativen zur Verwirklichung der europäischen Einigung auf den Weg bringen. Praktisch ergibt sich daraus ein enormer politischer Handlungsspielraum, den die bisherigen Kommissionen auf unterschiedliche Weise genutzt haben. In dieser Hinsicht hatte Junckers Amtsübernahme – positive wie negative – Erwartungen einer dynamischen Kommission geschürt. Doch wie ist seine Kommission nach ihrem ersten Amtsjahr tatsächlich zu bewerten? Dieser Beitrag zieht eine Zwischenbilanz und wagt einen Ausblick.

Hierfür werden nach einem kurzen Rückblick auf Ursprung und Aufgabenwandel der Institution das gegenwärtige politische und institutionelle Umfeld sowie die organisatorischen und inhaltlichen Weichenstellungen der Juncker-Kommission analysiert. Anhand vier bedeutender Wegmarken des ersten Jahres – Investitionsfonds, Griechenlandkrise, wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung, Migrationsagenda – wird daraufhin gezeigt, auf welche Weise die neue Kommission versucht hat, die aktuelle europäische Politikgestaltung zu beeinflussen.

Es entsteht das Bild einer Institution zwischen Kontinuität und Wandel. Die neue Kommission fügt sich einerseits in die jüngere Tradition der legislativen Selbstbeschränkung ein; ihr erstes Arbeitsprogramm war sehr überschaubar. Ebenso führt sie den Trend der internen Hierarchisierung fort: Juncker ist formal und de facto wohl der stärkste Präsident, den die Kommission je hatte. Andererseits ist sie zweifelsohne politischer geworden, sowohl mit Blick auf die Rekrutierung des Kollegiums als auch im Auftreten gegenüber den mitgliedstaatlichen Regierungen. Im Gegensatz zu José Manuel Barroso auffälliger Nähe zu den Staats- und Regierungschefs entwickelt sich die Kommission unter Juncker eher zu einer ‚Parlamentskommission‘, die auch nicht vor Konfrontationen zurückschreckt. Erste Widerstände seitens der nationalen Regierungen gegen diese Amtsauffassung überraschen daher auch nicht.

* Prof. Dr. Michael W. Bauer, Jean Monnet Professur, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
Stefan Becker, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

1 Hussein Kassim/John Peterson/Michael W. Bauer/Sara Conolly/Renaud Dehousse/Liesbet Hooghe/Andrew Thompson: *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford 2013; Neill Nugent: *The European Commission*, Basingstoke 2001; Miriam Hartlapp/Julia Metz/Christian Rauh: *Which Policy for Europe? Power and Conflict Inside the European Commission*, Oxford 2014.

Dennoch hat das erste Jahr unter Juncker die Hoffnungen auf eine neue Dynamik – die insbesondere im europafreundlichen Brüsseler Umfeld gehegt wurden – nur teilweise erfüllt. Struktur- und Personalentscheidungen in der Führungsriege sowie erste politische Initiativen zeigen zwar eine proaktive Kommission; es ergibt sich jedoch noch kein klares Bild, wofür Junckers Kommission *inhaltlich* stehen wird. Mit dem Weggang der einflussreichen Generalsekretärin Catherine Day und der Einsetzung ihres Nachfolgers Alexander Italianer ist die Reorganisation der Behörde nun aber abgeschlossen. Gleichzeitig erlaubt die (temporäre) Einigung in der Griechenlandkrise neue Schwerpunktsetzungen. Wenn Juncker im ersten Jahr im Sinne von ‚reculer pour mieux sauter‘ Anlauf nehmen wollte, wird wohl 2016 zeigen, wohin er mit der neuen Kommission ‚springen‘ will und was sich hinter seinem Leitsatz, die Kommission müsse „Europas große Prioritäten erfüllen“, konkret verbirgt.²

Rückblick: Ursprünge und Aufgabenwandel der Kommission

Wer die aktuelle Kommission einordnen will, sollte sich zunächst die Ursprünge und Einzigartigkeit dieser Institution vergegenwärtigen. Die Kommission darf nämlich als die eigentliche Innovation des europäischen Integrationsprozesses gelten.³ Sie sollte nach zwei verheerenden Weltkriegen das große Defizit der klassischen internationalen Diplomatie überwinden helfen, dass sich Staaten gewöhnlich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zur Lösung grenzübergreifender Probleme einigen können.

Die Kommission ist denn auch die einzige internationale Exekutive, die nicht, wie bei internationalen Organisationen sonst üblich, einer Ratsstruktur direkt untergeordnet ist. In den meisten Politikfeldern kann bis heute allein die Kommission europäische Gesetze und Vorschriften vorschlagen, über die dann der Rat und das Parlament entscheiden. Sie verfügt damit über ein Initiativmonopol von kaum zu überschätzender Bedeutung. Das unterscheidet sie ganz wesentlich von Exekutivgremien anderer internationaler Organisationen, deren Autonomiegrade weit hinter jenem der Kommission zurückbleiben.⁴

Ferner hat sich das Aufgabenspektrum der Kommission als zentrale Exekutive auf europäischer Ebene durch die stetigen Kompetenzgewinne für die Union enorm erweitert. Sie muss für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen sorgen und sie überwacht als ‚Hüterin der Verträge‘ auch die Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die europäischen Programme – insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Kohäsion und der Wirtschaftsstrukturförderung, wohin jährlich der größte Teil des circa 150 Milliarden Euro umfassenden Haushalts der Europäischen Union fließt. Für diese Ausgaben ist die Kommission gemeinsam mit den mitgliedstaatlichen Behörden auch haushaltsrechtlich verantwortlich. Ferner übt sie alle anfallen-

2 Im Original: „deliver on Europe’s big priorities“. Siehe Europäische Kommission: Continuity and Change: Commission Appoints New Secretary-General and Reshuffles its Senior Management, 24.6.2015, IP 15-5252. Insgesamt sind „delivering“ oder „deliverables“ die Begrifflichkeiten, die in Junckers Reden bisher wohl am häufigsten gebraucht werden. Seine Reden sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president_en (letzter Zugriff: 13.8.2015).

3 Ernst B. Haas: The Uniting of Europe, Stanford 1968, S. 301; Morten Egeberg: Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission’s Development, in: Morten Egeberg (Hrsg.): Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe, Basingstoke 2006, S. 31-50.

4 Michael W. Bauer: Politics of Reforming the European Commission Administration, in: Michael W. Bauer/ Christoph Knill (Hrsg.): Management Reforms in International Organizations, Baden-Baden 2007, S. 51-69.

den Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus und nimmt im zivilen Bereich die Vertretung der Union nach außen wahr.

Innerhalb dieser Aufgabenvielfalt hat sich der Schwerpunkt der Kommissionsaktivitäten im Laufe der Zeit jedoch immer weiter verschoben. Dies betrifft zunächst ihre Rolle als ‚Motor der Integration‘. Gemeint ist damit nicht nur die ‚normale‘ legislative Vorbereitung, sondern auch ein übergeordnetes Impulsgeben für den Integrationsprozess. In letzterer Hinsicht waren zwei Kommissionspräsidenten besonders bedeutend, Jean Monnet und Jacques Delors. Der erste Präsident der Hohen Behörde, Monnet, sah seine Institution als ‚politischen Unternehmer‘. Als kleine Eliteeinheit sollte sie Strategien entwickeln, die sachpolitisch geboten waren *und* der Vertiefung der Integration dienten. Die Hohe Behörde – sowie später die Kommissionen der Wirtschaftsgemeinschaft und Atomgemeinschaft – verfolgte diese Ziele anfangs äußerst erfolgreich.⁵ Der Preis des Erfolgs war allerdings der Unmut des französischen Präsidenten Charles de Gaulle Mitte der 1960er Jahre. Für ihn war die Kommission ein ‚aréopage technocratique, apatride et irresponsable‘, ein vaterlandsloser Expertenrat ohne demokratische Verantwortlichkeit. Er hätte sie am liebsten durch ein ‚Direktorat‘ der (großen) Mitgliedstaaten (unter Führung Frankreichs) ersetzt.⁶ Auch wenn diese Radikalreform ausblieb, schwächte seine ‚Politik des leeren Stuhls‘ die supranationale Exekutive nachhaltig. Die zweite Hochphase ‚politischen Unternehmertums‘ erlebte die Kommission dann in den 1980er und frühen 1990er Jahren unter Delors. Die damals vereinbarten Meilensteine der europäischen Integration – Einheitliche Europäische Akte, Vollendung des Binnenmarkts sowie Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion – waren auch der Rolle der Kommission und Delors’ persönlichem Einsatz geschuldet.⁷ Ein solch aktives ‚politisches Unternehmertum‘ fand sich in keiner der nachfolgenden Kommissionen mehr.

Die Phasen Monnets und Delors’ haben zweifellos Maßstäbe gesetzt. Sie verstellen allerdings bisweilen den Blick für die sonstigen Aktivitäten der Kommission und ihre Bedeutung im politischen Tagesgeschäft. Hier haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten die Aufgabenschwerpunkte grundlegend verschoben. Die gesetztesvorbereitende Funktion der Kommission hat nachgelassen, dafür mehren sich die Managementaufgaben in den Bereichen Umsetzung, Kontrolle und Koordination.⁸

So hat sich die jährliche Zahl der von der Kommission vorgeschlagenen Verordnungen und Richtlinien seit 1990 extrem verringert (siehe Abbildung 1). Diese Entwicklung hat vornehmlich zwei Ursachen. Einerseits ist durch das Fortschreiten der Integration in bestimmten Politikfeldern verhältnismäßig wenig (politisch überhaupt realisierbarer) Regulierungsbedarf verblieben. Es war nämlich nicht zuletzt die Vollendung des Binnenmarkts, die für die hohe Zahl der Gesetzgebungsinitiativen Anfang der 1990er Jahre verantwortlich war. Andererseits hat sich die Kommission zunehmend eine gewisse Selbstbeschränkung auferlegt. Hier ist insbesondere die ‚Better Regulation‘-Initiative zu nennen, die un-

5 Leon N. Lindberg: Integration as a Source of Stress on the European Community System, in: *International Organization* 2/1966, S. 233-265.

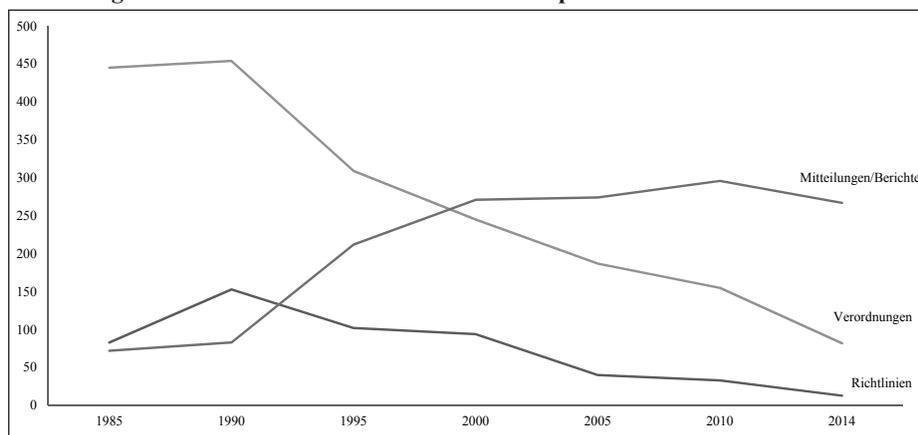
6 Wilfried Loth: *Europas Einigung: Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt am Main 2014; Thurid Hustedt/Arndt Wonka/Michael Blauburger/Annette Elisabeth Töller/Renate Reiter: *Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union*, Wiesbaden 2014, S. 49-103.

7 Desmond Dinan: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Boulder 2005, S. 193.

8 Brigid Laffan: From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission, in: *Journal of European Public Policy* 3/1997, S. 422-438; Michael W. Bauer: Co-managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission’s Role in Policy Execution, in: *Journal of European Public Policy* 5/2006, S. 717-735.

ter Romano Prodi entworfen und von seinem Nachfolger Barroso vorangetrieben wurde.⁹ Dessen Politik des ‚weniger, aber besser‘ wird allerdings auch eine parteipolitische Komponente zugeschrieben. Seine als passiv wahrgenommene Kommission war demnach ebenso Ausdruck einer eher marktliberalen Auffassung, wie Staatsaufgaben in der Europäischen Union am besten zu bewältigen sind.¹⁰

Abbildung 1: Vorbereitende Akte der Kommission pro Jahr



Quelle: EUR-Lex: Statistiken zu Rechtsakten, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html> (13.8.2015).

Zugenommen haben seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags und der Vorbereitung der Osterweiterung hingegen die Managementaktivitäten der Kommission. Dies hat ebenfalls mehrere Gründe. Durch das stetige Anwachsen des *Acquis communautaire* und die gleichzeitige Erweiterung der Europäischen Union hat sich die Rolle der Kommission als ‚Hüterin der Verträge‘ verstärkt. Ebenso hat die Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Haushalts die Kommission als ausführende Institution vor immer größere Aufgaben gestellt. Schließlich haben sich in der Europäischen Union zunehmend Koordinationsaufgaben nationaler Politiken etabliert, in denen die Kommission als Informationsschnittstelle und Kontrollinstanz eine zentrale Position einnimmt. Im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise wurden sowohl die verbindliche makroökonomische Überwachung als auch die unverbindliche sozial- und wirtschaftspolitische Koordinierung gestärkt – und mit ihnen die Rolle der Kommission.¹¹ Bei genauerem Hinsehen fungiert die Kommission

9 Paulo Ponzano/Costanza Hermanin/Daniela Corona: The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, *Notre Europe Study & Research* 89, Paris 2012, S. 18-20. Aber schon Jacques Santer hat mit dem Spruch „doing less, but doing better“ für seine Kommissionsagenda geworben. Siehe Michael W. Bauer: A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany, *Alphen aan den Rijn* 2001.

10 Dermot Hodson: The Little Engine that Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission, in: *Journal of European Integration* 3/2013, S. 301-314.

11 Michael W. Bauer/Stefan Becker: The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance, in: *Journal of European Integration* 3/2014, S. 213-229.

mittlerweile in vielen Bereichen als gesamteuropäische Koordinierungsmaschine, wie etwa im sich stetig ausweitenden Europäischen Semester oder in der Komitologie.¹²

Juncker hat damit die Präsidentschaft einer Organisation angetreten, die sich von der Rolle als politischer Impulsgeber zunehmend entfernt hat und mittlerweile vermehrt mit Managementaufgaben beschäftigt ist. Eine Umkehrung dieser Verhältnisse ist aufgrund der nicht versiegenden Aufgaben im Bereich der Umsetzung, Kontrolle und Koordination kaum vorstellbar. Hinzu kommt, dass sich das politische Umfeld der Kommission in den letzten Jahren ebenfalls stark verändert hat.

Politisches Umfeld der neuen Kommission

Die neue Kommission agiert unter besonderen politischen und institutionellen Bedingungen. Es sind gleich drei größere Entwicklungen, die ihren Handlungsspielraum maßgeblich beeinflussen. Erstens ist die Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer Art Dauerherausforderung geworden, zweitens hat die Integrationskepsis der europäischen Bevölkerung Rekordhöhe erreicht und drittens ist das Institutionengefüge der Europäischen Union durch den langfristigen Machtzuwachs des Europäischen Parlaments und die jüngste Aufwertung des Europäischen Rates in einige Bewegung geraten.

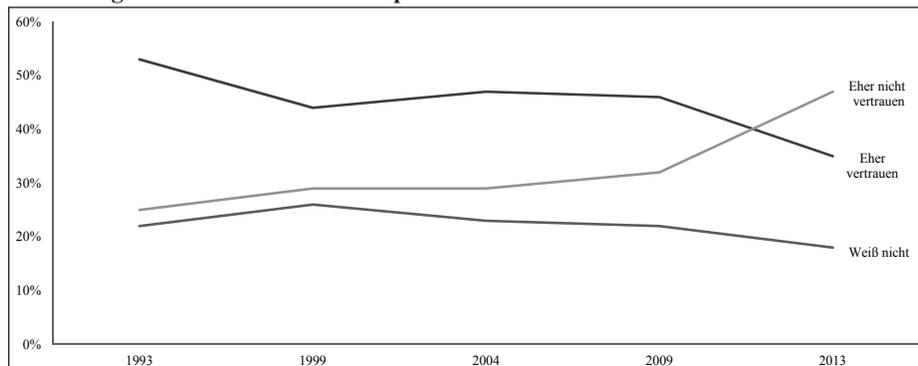
Den wirtschaftspolitischen Herausforderungen und dem Vertrauensverlust der europäischen Institutionen räumte Juncker denn auch zentrale Bedeutung in seiner Rede vor der Abstimmung des Europäischen Parlaments über die neue Kommission ein. Er meinte beide Problembereiche, als er von einer „Kommission der letzten Chance“ sprach.¹³ Tatsächlich hatte sich das Vertrauen in seine Institution während der Krise merklich verringert. Auch wenn die Kommission noch nie hohe Werte unter der europäischen Bevölkerung erreichte, sprachen ihr jetzt nur noch knapp 35 Prozent das Vertrauen aus (siehe Abbildung 2). Zwar waren auch die nationalen Institutionen teils ähnlichen Entwicklungen ausgesetzt; die Konsequenzen für die europäische Politikgestaltung sind jedoch ungleich drastischer. Die unvermeidliche ‚Distanz‘ von europäischem Politikgeschehen und der Bevölkerung haben nämlich zunehmend europaskeptische Parteien für sich entdeckt. Dies führt im nationalen Wettstreit mit etablierten Kräften zu einer sich verstärkenden Politisierung europapolitischer Themen, die die Logik der Integration nachhaltig verändert.¹⁴ Diese Entwicklung beschränkt nachweislich den Handlungsspielraum der Kommission.¹⁵

12 Wolfgang Wessels: Comitology: Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System, in: *Journal of European Public Policy* 2/1998, S. 209-234; Jan Gijs Brandsma/Jens Blom-Hansen: Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2012, S. 939-957.

13 Europäische Kommission: Setting Europe in Motion: President-elect Juncker's Main Messages from his speech before the European Parliament, 22.10.2014, SPEECH/14/705.

14 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1/2008, S. 1-23; Christian Rauh/Michael Zürn: Zur Politisierung der EU in der Krise: Krise der europäischen Vergesellschaftung?, Wiesbaden 2014, S. 121-145; Edgar Grande/Hanspeter Kriesi: Das Doppelgesicht der Politisierung. Zur Transformation politischer Konfliktstrukturen im Prozess der Globalisierung, in: Matthias Ecker-Ehrhardt/Michael Zürn (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik*, Berlin 2013, S. 84-108.

15 Christian Rauh: Politicisation, Issue Saliency, and Consumer Policies of the European Commission: Does Public Awareness and Contestation of Supranational Matters Increase the Responsiveness of Europe's Central Agenda Setter?, Berlin 2012.

Abbildung 2: Vertrauen in die Europäische Kommission

Frage: Sagen Sie mir bitte für jede dieser europäischen Einrichtungen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen: der Europäischen Kommission.

Quelle: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 80, 2013.

Der Wille der Bevölkerung ist das eine; das andere ist die inter-institutionelle Koordination als Grundlage des europäischen Entscheidungsprozesses. Hier haben der Ministerrat und der Europäische Rat ihre Strukturen reformiert – und sind nun auf europäischer Ebene besser organisierte ‚Gegenspieler‘.¹⁶ Das dort für die Koordinierung und Konsensfindung verantwortliche Personal wechselte alle sechs Monate. Ein unbefriedigender Zustand, dem man zunächst durch eine engere Abstimmung zwischen den wechselnden Präsidentschaften Herr zu werden versuchte. Rotierende Präsidentschaften wird es nun für die meisten Fachpolitikbereiche zwar weiterhin geben. Die Regierungen haben jedoch einen Präsidenten des Europäischen Rates eingesetzt, der bisher immer aus dem Kreis der ehemaligen Regierungschefs kam und maximal für fünf Jahre mithilfe eines eigenen Sekretariats deren Geschäfte auf europäischer Ebene führen darf. Dies hat die Konsensfindung unter den Regierungen und damit die Koordinierungsrolle des Rates zweifelsohne verbessert. Die wechselnden Präsidentschaften in den Fachministerräten sind jetzt besser mit der Entscheidungsfindung im Kreis der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat verzahnt und letzteren faktisch untergeordnet.¹⁷

Diese Stärkung intergouvernementaler Gremien wird zuweilen mit einer Schwächung der Kommission im Bereich der allgemeinen Politikentwicklung gleichgesetzt.¹⁸ Faktisch aber haben die Staats- und Regierungschefs mit wenigen Ausnahmen schon immer die großen Linien der europäischen Politik vorgegeben. Zudem obliegt der Kommission weiterhin die wichtige Funktion der konkreten Politikformulierung, die einen gewissen Ermessensspielraum mit sich bringt. Einfacher ist diese Aufgabe aufgrund der zunehmenden Politisierung und Interventionen der Staats- und Regierungschefs allerdings nicht geworden.

16 Maarten Zbigniew Hillebrandt/Deirdre Curtin/Albert Meijer: Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis, in: *European Law Journal* 1/2014, S. 1-20.

17 Uwe Puetter: *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford 2014.

18 Desmond Dinan: Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2011, Supplement: Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2010, S. 103-121; Daniela Schwarzer: The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union, in: *Global Policy* 3/2012, S. 28-41.

Auf der anderen Seite steht ein weiter aufstrebendes Europäisches Parlament, das mittlerweile zu einem zentralen Akteur der europäischen Politikgestaltung geworden ist. Gewissermaßen ist Kommissionspräsident Juncker selbst ein ‚Produkt‘ dieser Entwicklung; er wird als erster auf ganz besondere Weise mit dem Europäischen Parlament verknüpft sein. Juncker ist als Kandidat der Europäischen Volkspartei für das Präsidentenamt in den Europawahlkampf gezogen. Sein Mandat leitet er aus dessen Wahlergebnis ab. Zwar heißt es in Art. 17 des Vertrags über die Europäische Union lediglich: „Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament [...] mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor“ und „berücksichtigt [dabei] das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Das Parlament hat jedoch mit der nirgendwo vorgesehenen Kür ‚europäischer Spitzenkandidaten‘ die Einflussbalance im Auswahlprozess des Kommissionspräsidenten zu seinen Gunsten verschoben.¹⁹ Das ganze Ausmaß dieser Verschiebung wird sich wahrscheinlich erst bei der nächsten Europawahl zeigen. Der Weg zur Parlamentarisierung und womöglich künftig sogar einer Parteipolitisierung (wenn ein ideologisches Lager im Parlament allein stark genug werden würde und dann eine große Koalition zwischen Sozialisten und Christdemokraten nicht mehr notwendig wäre) der Kommission ist nun aber augenfällig und wohl unumkehrbar eingeschlagen.²⁰

Damit wirkt das politische Umfeld auf die Juncker-Kommission dreifach begrenzend: Einerseits wird ein machtbewusstes Parlament Juncker falls nötig daran erinnern, dass er sein Amt in erster Linie der Standfestigkeit einer großen Koalition zwischen Europäischer Volkspartei und Sozialisten verdankt.²¹ Zweitens sind die Manövriermöglichkeiten der Kommission auch dadurch eingeschränkt, dass sich die kollektive Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten auf Seiten der Fachministerräte beziehungsweise des Europäischen Rates verbessert hat. Drittens sieht sich die Kommission einer Bevölkerung gegenüber, die europäische Initiativen immer skeptischer sieht.

Junckers Amtsantritt: politische und organisatorische Weichenstellungen

Trotz oder gerade wegen dieser Umstände kündigte Juncker kurz vor der Wahl im Parlament eine „politische Kommission“ an, „die dem Gemeinwohl und den Bürgern Europas zu Diensten steht“. Er fügte hinzu, es sei „die Zeit zum Handeln gekommen“. ²² Gleichzeitig machte er klar, dass die Kommission sich nicht in kleinteiligen Initiativen zu verstricken gedenke, sondern sich wenigen Großprojekten widmen wolle.²³ Damit reiht sich die

-
- 19 Ob etwas, was den Einfluss des Europäischen Parlaments steigert, auch notwendigerweise die demokratische Legitimation der Europäischen Kommission erhöht, steht allerdings auf einem anderen Blatt. Siehe Vivien A. Schmidt: *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’*, in: *Political Studies* 1/2013, S. 2-22.
- 20 Anchrit Wille: *The Politicization of the EU Commission: Democratic Control and the Dynamics of Executive Selection*, in: *International Review of Administrative Sciences* 3/2012, S. 383-402; Michael W. Bauer/Jörn Ege: *Politicization within the European Commission’s Bureaucracy*, in: *International Review of Administrative Sciences* 3/2012, S. 403-424; Miriam Hartlapp/Yann Lorenz: *Die Europäische Kommission – ein (partei)politischer Akteur?*, in: *Leviathan* 1/2015, S. 64-87.
- 21 Sara B. Hobolt: *A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections*, in: *Journal of European Public Policy* 10/2014, S. 1528-1540.
- 22 Jean-Claude Juncker: *Wieder Bewegung in die europäische Politik bringen: Kernaussagen der Rede des gewählten Kommissionspräsidenten Juncker vor dem Europäischen Parlament*, 22.10.2014, SPEECH/14/705.
- 23 Jean-Claude Juncker: *Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg*, 15. Juli 2014.

Juncker-Kommission zwar einerseits in die Tradition abnehmender Gesetzgebungstätigkeit ein, zielt aber andererseits auf ein stärkeres Auftreten in Schlüsselbereichen ab.

Dieser Anspruch spiegelt sich auch in der organisatorischen Restrukturierung des Kollegiums, die den Trend der Zentralisierung und Präsidentialisierung fortsetzt.²⁴ Galt der Präsident früher als *primus inter pares*, ist er mittlerweile durch weitreichende Kompetenzen faktisch der Vorgesetzte seiner Kolleginnen und Kollegen. Die Professionalisierung der Kommissionsverwaltung – allen voran die Effizienz des mittlerweile direkt dem Präsidenten unterstellten Generalsekretariats – hat die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten weiter vergrößert. Ihm wurden mit dem Lissabonner Vertrag auch mehr Entscheidungskompetenzen übertragen, beispielsweise was die Verteilung der Geschäftsbereiche auf die Kommissare anbelangt. Auf seine Bitte hin müssen einzelne Kommissare, deren Integrität bezweifelt wird, jetzt zurücktreten. Faktisch ist seine Macht aber auch dadurch gewachsen, dass aus einem Gremium der neun eine Versammlung von 28 geworden ist. Denn die schiere Größe, die das Kollegium mittlerweile angenommen hat, erfordert vom Präsidenten und seinen engsten Beratern eine strikte Geschäftsführung, um die Effizienz der Entscheidungsfindung zu gewährleisten.

Juncker differenzierte die Rollen im Kollegium jetzt noch weiter aus. Neben der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, der Italienerin Federica Mogherini, die ohnehin schon gegenüber anderen Kommissaren exponiert ist, weil sie den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten inne hat, gibt es nun einen ‚ersten‘ Vize-Präsidenten als direkten Vertreter von Juncker. Diese Rolle hat Frans Timmermans übernommen, der zuvor niederländischer Außenminister war. Daneben sollen weitere fünf Vize-Präsidenten die Arbeit der Kommission in den besonders wichtigen Bereichen Haushalt, Energie, Wettbewerbsfähigkeit, Euro und Digitalisierung kollegial koordinieren. Faktisch werden die Vize-Präsidenten den 20 ‚normalen‘ Kommissarinnen und Kommissaren damit übergeordnet. Eine solche ‚Clusterbildung‘ ist ein absolutes Novum.

So muss sich beispielsweise der deutsche Kommissar Günther Oettinger bei Vorlagen an das Kollegium zuerst mit Andrus Ansip ins Benehmen setzen, dem früheren estnischen Ministerpräsidenten und neuen Vize-Präsidenten für den Bereich Digitalisierung. Oettinger wird also gut daran tun, neben den Vorstellungen Junckers auch die Position des neuen ersten Vize-Präsidenten zu berücksichtigen. Zwar hatte auch früher schon ein Kommissar, der ein wichtiges Dossier leitete und vielleicht noch aus einem bevölkerungsreichen Mitgliedstaat stammte, faktisch größeren Einfluss als andere Kolleginnen und Kollegen. Nun wird aus einem informellen Status aber ein formales Steuerungsinstrument.

Bemerkenswert ist ebenfalls, dass keine Kommission zuvor mit derart vielen hochrangigen nationalen politischen Schwergewichten ausgestattet war.²⁵ Die hochrangige Besetzung der neuen Kommission spiegelt dabei letztendlich die große Bedeutung wider, die man der Institution mittlerweile beimisst.²⁶

Mit Junckers organisatorischen und politischen Weichenstellungen hat die neue Kommission in vielen europäischen Hauptstädten und allen voran in Brüssel selbst ungewöhn-

24 Hussein Kassim: The Presidency and Presidents of the European Commission, in: Erik Jones/Anand Menon/Stephen Weatherill (Hrsg.): The Oxford Handbook of the European Union, Oxford 2012, S. 219-232.

25 Arndt Wonka/Holger Döring: Jean-Claude Juncker's new European Commission is the most 'Politicised' in the institution's history, in: EUROPP – European Politics and Policy, 3.11.2014, abrufbar unter: <http://bit.ly/1wYfvx7> (letzter Zugriff: 17.8.2015).

26 John Peterson: Enlargement, Reform and the European Commission. Weathering a Perfect Storm?, in: Journal of European Public Policy 5/2008, S. 761-780.

lich hohe Erwartungen geweckt. Die ersehnte und bisweilen wohl auch befürchtete neue Dynamik erhielt aber sogleich einen Dämpfer durch das Bekanntwerden von anrühigen Steuererleichterungspraktiken in Luxemburg und der Frage, welche Rolle Juncker als Ministerpräsident und Finanzminister in Personalunion in dieser Affäre gespielt hatte. Noch nie in der Geschichte der Europäischen Union musste sich ein Kommissionspräsident binnen so kurzer Zeit einem Misstrauensantrag im Europäischen Parlament stellen. Dieser wurde jedoch mit der großen Mehrheit von europäischen Sozialisten und Konservativen abgeschmettert. Hier liegt eine entscheidende Neuartigkeit der aktuellen Brüsseler Verhältnisse. Denn wäre Juncker – wie es in der Vergangenheit der Fall war – als reiner Kandidat des Europäischen Rates, also der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, für die Kommissionspräsidentschaft in eine solche Affäre geraten, wäre seine Amtszeit wohl zu Ende gewesen, noch bevor sie richtig begonnen hätte. Weil sich aber das Europäische Parlament bei der Kür des Kommissionspräsidenten mit seiner Interpretation eines durch die Europawahlen legitimierten ‚Spitzenkandidaten‘ gegen den Europäischen Rat durchgesetzt hatte, konnte es ‚seinen‘ Kandidaten jetzt nicht gleich schon wieder absetzen. Juncker hat damit binnen kürzester Zeit zweimal vom Machtpoker zwischen Europäischem Rat und Parlament profitiert. Allerdings dürfte ihm spätestens jetzt klar sein, welchem seiner beiden Herren – Europäischem Rat oder Parlament – er größere Loyalität schuldet.

Allerdings schreckt Junckers ‚politische Kommission‘ dadurch nicht vor – auch im Parlament – unpopulären Maßnahmen zurück, wie sich bereits bei der Vorstellung des Arbeitsprogramms für das Jahr 2015 zeigte. Bedeutsam war daran nicht nur die geringe Anzahl neuer Initiativen (23), sondern auch die Ankündigung, 80 anhängige Legislativvorschläge zurückzuziehen.²⁷ Mit Blick auf die zweite Zahl und die zu erwartenden Kontroversen betonte die Kommission dabei das Prinzip der ‚politischen Diskontinuität‘, das es ihr erlaube, noch nicht beschlossene Initiativen des Vorgängerkollegiums zu prüfen. Im Parlament sorgte gerade diese Ankündigung für Unmut und Uneinigkeit. Keine der sieben zur Abstimmung gestellten Entschließungen zum Arbeitsprogramm erlangte die erforderliche Mehrheit.²⁸ Die Kommission zeigte sich von der Debatte aber weitgehend unbeeindruckt und zog bis zum Juli 2015 bereits 75 der 80 Initiativen zurück.²⁹

Die ersten Amtshandlungen Junckers sind damit durchaus Ausdruck eines neuen Selbstbewusstseins. Mithilfe eines neu strukturierten Kollegiums soll eine proaktivere Kommission entstehen, die sich in ausgewählten Feldern wieder stärker in die europäische Politikgestaltung einmischt. Dieser Eindruck bestätigt sich auch bei einem Blick auf wichtige Themen und Projekte im Laufe des ersten Amtsjahres: Investitionsfonds, Griechenlandkrise, wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung sowie Migrationsagenda.

27 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2015. Ein neuer Start, KOM(2014) 910.

28 Europäisches Parlament: Commission's 2015 Work Programme: No Resolution Adopted, 15.1.2015, Pressemitteilung, Ref.: 20150109IPR06314.

29 Europäische Kommission: Umsetzung des Arbeitsprogramms 2015: Kommission will in Parlament und Rat blockierte Vorschläge zurückziehen, 1.7.2015, Pressemitteilung, IP/15/5286.

Wegmarken des ersten Jahres der neuen Kommission

Investitionsfonds

Die Förderung öffentlicher Investitionen ist ein zentrales Anliegen Junckers. Sie war bereits Hauptbestandteil der ersten von zehn politischen Leitlinien, die er dem Europäischen Parlament vorlegte, und gleichzeitig ein Entgegenkommen an die sozialdemokratische Fraktion, die seine Wahl zum Kommissionspräsidenten mittragen sollte. An der schnellen Erfüllung dieses Ziels – nach seinem Amtsantritt im November 2014 versprach er einen Vorschlag noch vor Weihnachten – wollte er sich messen lassen. Die Grundzüge waren freilich schon vorher bekannt. In Zeiten allgegenwärtiger Austerität war lediglich eine Fonds-Lösung unter Einbindung privater Anleger realisierbar. Hier konnte Juncker zudem auf die Erfahrungen aus der Projektanleihen-Initiative, einem Pilotprojekt der Kommission in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank, zurückgreifen.

Grundsätzlich hatte Juncker für seine Idee die Rückendeckung der Mitgliedstaaten und des Parlaments. Politisch brisant war jedoch die Frage, welche Mittel den Grundstock (im Sinne einer Garantie) des Fonds darstellen sollten. Die Idee, ungenutzte Gelder aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus zu mobilisieren und damit eine eher intergouvernementale Quelle anzuzapfen, wurde von den Mitgliedstaaten schnell abgelehnt.³⁰ Daher blieb der Kommission nur der Rückgriff auf den Haushalt der Europäischen Union, was jedoch eine Umverteilung von bereits zugewiesenen Mitteln bedeutete. Die daraufhin vorgeschlagene Umwidmung von Geldern für Forschung und Verkehrsinfrastruktur in Höhe von 6 Milliarden Euro stieß im Parlament erwartungsgemäß auf einigen Widerstand, vor allem links der Mitte. Nach wenigen Verhandlungsrunden, an deren Ende unter anderem die Umwidmung von Haushaltsmitteln auf 5 Milliarden Euro reduziert wurde, hatte Junckers Plan jedoch relativ schnell die nötige Mehrheit auch im Parlament.³¹

Hier zeigte sich vor allem, dass das Parlament den selbst durchgesetzten Kandidaten keinesfalls bei seiner ersten großen legislativen Bewährungsprobe auflaufen lassen wollte. Relativ schnell konnte Juncker damit die Erfüllung eines seiner größten Versprechen vermelden.

Griechenlandkrise

Als weiterer Beleg für das neue Selbstverständnis der Kommission kann ihr Verhalten in der Griechenlandkrise gelten. Im Rahmen der Troika hat sie wichtige Funktionen bei der Gewährung von Finanzhilfen übertragen bekommen. Zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank schätzt sie Finanzierungsbedarfe ein, verhandelt Vereinbarungen mit den Schuldnerländern und überwacht anschließend deren Einhaltung. Diese auf den ersten Blick technischen Aufgaben haben enorme politische Bedeutung, weswegen der praktische Umgang der Kommission mit ihren Kompetenzen eine wichtige Rolle im Krisenmanagement spielt.

Unter Barroso war das Verhalten der Kommission eher reagierend und an den Wünschen der – mächtigen – Mitgliedstaaten ausgerichtet. Es gab zwar deutliche Kritik am Gebaren der Kommissionsoffiziellen innerhalb der Troika; diese war aber gerade darin be-

30 Stellvertretend: Cerstin Gammelin/Claus Hulverscheidt: EU will Rettungsgelder zweckentfremden, in: Süddeutsche Zeitung, 20.9.2014.

31 Europäisches Parlament: „Juncker-Plan“: Parlament billigt Investitionsplan zur Konjunkturbelebung, 24.7.2015, Pressemitteilung, Ref.: 20150622IPR69218.

gründet, dass sie eine aggressive Austeritätspolitik propagierten, die zweifellos den Präferenzen der meisten Gläubigerstaaten entsprach.³² Als nun im Frühsommer 2015 erneut eine Zahlungsunfähigkeit Griechenlands drohte, ergab sich ein verändertes Bild. Mit einiger politischer Symbolik und vielen persönlichen Treffen mit dem griechischen Premierminister Alexis Tsipras machte Juncker deutlich, dass die Kommission jetzt weniger als Agent der Gläubigerstaaten agierte, sondern stärker eine vermittelnde Position einnahm. Nicht zuletzt war Junckers persönlicher Einsatz umstritten. So ermahnte ihn Wolfgang Schäuble mehrmals, vermeintliche Verhandlungen zu beenden, und erinnerte ihn daran, dass letztlich die Gläubigerstaaten über die Gewährung weiterer Kredite entscheiden. Schäubles Vorschlag, die politische Führung der Kommission von ihren „technischen“ Funktionen zu trennen, ist ebenfalls den Erfahrungen der Griechenlandkrise geschuldet.³³

Das Beispiel zeigt damit eindrucksvoll, dass die Gestaltungsfähigkeit der Kommission sich nicht auf ihre legislativen Funktionen beschränkt. Im Gegenteil hat sie durch die Ausweitung ihrer Managementaufgaben wichtige Einflussphären hinzugewonnen – und Juncker scheint gewillt, diese auch zu nutzen.

Wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung

Diesen Eindruck belegen auch die ersten Signale der neuen Kommission in der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung. Ihre flexible Handhabung der Regeln führte ebenfalls zu Irritationen in vielen Mitgliedstaaten, waren doch die institutionellen Reformen im Zuge der Krise eben darauf ausgelegt, die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Dazu wurde mit dem Six-Pack und dem Two-Pack unter anderem die Rolle der Kommission und ihrer Empfehlungen im Defizitverfahren gestärkt. Zuvor musste der Rat diese Vorlagen mit qualifizierter Mehrheit beschließen; nun bedarf es einer qualifizierten Mehrheit, um diese abzulehnen. Damit wurde die Vetoposition einzelner Staaten verringert, insbesondere sollte das Verhängen von Sanktionen einfacher werden. Allerdings besteht weiterhin Ermessensspielraum bei den Empfehlungen und die Juncker-Kommission machte schnell deutlich, dass sie diesen auch zu nutzen gedenkt.

Gleich im Januar 2015 legte sie eine Kommunikation vor, in der sie Junckers frühere Überlegungen zur Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts konkretisierte.³⁴ Besonders umstritten war dabei die recht offene Interpretation der Bestimmung, dass bei Strukturreformen eine Abweichung von den Zielen des Pakts zulässig sei. Während die Kommission darin lediglich „Klarstellungen“ der bisherigen Regeln sah, gab es in den Reihen der Mitgliedstaaten starke politische wie rechtliche Bedenken.³⁵ Nur wenig später zog sich die Juncker-Kommission erneut Ärger aus einigen Hauptstädten zu, als sie ihre Einschätzungen zu drei unter Beobachtung stehenden Mitgliedstaaten bekannt gab. Den Fällen Italien und Belgien wurde kein übermäßiges Staatsdefizit attestiert, womit die Kommission von weiteren Schritten absah. Für Frankreich wurde hingegen empfohlen, die

32 Internationaler Währungsfonds: Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-by Arrangement, IMF Country Report 13/156.

33 Werner Mussler: Schäuble will EU-Kommission entmachten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.7.2015.

34 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, KOM(2015) 12.

35 Werner Mussler: Juristen halten Lockerung des Stabilitätspakts für rechtswidrig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.5.2015.

Frist zur Korrektur der Defizite bei Vorlage glaubwürdiger Reformvorhaben um zwei Jahre auf 2017 zu verschieben. Der Rat schloss sich dieser Empfehlung an. Anfang Juli gelangte die Kommission dann in ihrer Einschätzung der von Frankreich vorgelegten Dokumente zu einem durchwachsenen Urteil und empfahl die Aussetzung des Verfahrens.³⁶

Die neue Kommission setzt damit klare politische Akzente. Bemerkenswert ist dabei auch die inhaltliche Verknüpfung des verbindlichen Überwachungsverfahrens mit der unverbindlichen Koordinierung nationaler Politiken. Der Fall Frankreich zeigt, dass die Entscheidungen der Kommission im Defizitverfahren mittlerweile mit recht spezifischen Reformempfehlungen einhergehen.

Migrationsagenda

Schließlich versuchte die Juncker-Kommission auch in der Migrationspolitik Akzente zu setzen. Diese war ebenfalls bereits Teil der zehn politischen Leitlinien, die Juncker vor seiner Wahl präsentierte.³⁷ Als sich die Situation im Mittelmeer im Frühjahr 2015 zuspitzte, mischte sich die Kommission schnell mit Vorschlägen für europäische Lösungen in die Diskussion ein. So warb Juncker zunächst auf dem ‚Migrationsgipfel‘ der Staats- und Regierungschefs im April 2015 für zwei zentrale Anliegen: einerseits eine neue legislative Initiative für legale Migration und andererseits ein verbindliches System zur Umsiedlung von Flüchtlingen. Die nationalen Regierungen lehnten beide Vorschläge ab. Das Thema legale Migration wurde vertagt und für die Umsiedlung wurde lediglich eine freiwillige Lösung der Mitgliedstaaten vereinbart. Einzig der Vorschlag der personellen und finanziellen Aufstockung des europäischen Grenzschutzes setzte sich durch.³⁸ Die Kommission war allerdings nicht gewillt, allzu schnell von ihren Forderungen abzulassen. Beide abgelehnten Vorschläge fanden sich daher in der später veröffentlichten Europäischen Migrationsagenda wieder.³⁹ Insbesondere die verbindliche Quotenregelung für die An- und Umsiedlung von Flüchtlingen dominierte fortan die Debatten. Zwar gab es durchaus befürwortende Stimmen, zum Beispiel aus Deutschland, insgesamt aber überwogen ablehnende Haltungen, allen voran aus Osteuropa. Zunächst konnten sich die Mitgliedstaaten daher nicht auf eine verbindliche Lösung einigen. Die (Neu-)Verteilung von insgesamt 60.000 Flüchtlingen wurde stattdessen auf einer freiwilligen Basis geschlossen.⁴⁰

Durch die Verschärfung der Situation in den darauf folgenden Monaten blieb das Thema jedoch auf der Agenda. In seiner Rede zur Lage der Union im September 2015 widmete Juncker der Flüchtlingskrise besondere Aufmerksamkeit und verkündete zugleich den Vorschlag „einer zweiten Notfallregelung für die Umverteilung von weiteren 120.000 Flüchtlingen“ mit konkreten Zahlen für die Mitgliedstaaten.⁴¹ Dieser wurde wenig später vom Rat mit Mehrheitsbeschluss gegen die Stimmen Tschechiens, Ungarns, der Slowakei

36 Alle laufenden und abgeschlossenen Verfahren finden sich auf der Internetseite der Kommission: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm (letzter Zugriff: 17.8.2015).

37 Juncker: Ein neuer Start für Europa, 2014.

38 James Crisp: Juncker Suffers Double Blow on Immigration at Summit, in: EurActiv, 24.4.2015.

39 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Europäische Migrationsagenda, KOM(2015) 240.

40 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015. Schlussfolgerungen, EUCO 22/15.

41 Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, 9.9.2015, SPEECH/15/5614.

und Rumäniens angenommen.⁴² Gleichzeitig unterstrich die Kommission ihr Engagement im Bereich der Flüchtlingspolitik mit der Einleitung von 40 (weiteren) Vertragsverletzungsverfahren gegen 19 Mitgliedstaaten wegen Versäumnissen bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem.⁴³

Das Beispiel der Flüchtlingspolitik zeigt, dass auch die neue Kommission vor der alten Herausforderung steht, die heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen, zumal in hochpolitisierten Fragen. Gleichzeitig aber beweist es, dass die Juncker-Kommission diese Aufgabe nicht scheut und recht offensiv vorgeht.

Ausblick

Die Europäische Kommission kann auf eine von vielen Höhen und Tiefen gezeichnete Geschichte zurückblicken. Ihr Beitrag zur Initiierung der Wirtschafts- und Währungsunion unter Delors, die den europäischen Partnern die Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutschlands erleichterte, wird noch heute zu Recht gefeiert. Weniger gern erinnert man sich an die Präsidentschaft von Jacques Santer, dessen gesamtes Team unter Vorwürfen des Nepotismus und der organisierten Unverantwortlichkeit in internen Abläufen zurücktreten musste.⁴⁴

Noch ist nicht abzusehen, wofür die Juncker-Kommission stehen wird. Es ist beispielsweise unklar, ob sie – trotz der Rhetorik ihrer angeblich neuen ‚politischen Rolle‘ – überhaupt über den politischen Rückhalt verfügt, *europäische* Antworten auf die aktuellen Probleme zu finden, geschweige denn entsprechende Maßnahmen durchzusetzen. Das politische Umfeld ist jedenfalls nicht mehr vergleichbar mit jenem vor 30 Jahren. Daher sind Vergleiche mit der Delors-Kommission mit Vorsicht zu genießen, denn heute könnte die Kommission kaum mit einem einzigen Programm der europäischen Integration neues Leben einhauchen – wie sie es damals mit dem Binnenmarktprogramm vermochte. Zwar hat eine Reihe von Vertragsänderungen die Kommission als politische und administrative Organisation verändert. Andererseits hat sich das europäische Institutionengefüge durch den erfolgreichen Machtkampf des Europäischen Parlaments und die Konsolidierung der Arbeitsweise der nationalen Regierungen im Rat gewandelt.⁴⁵ Zudem wurden immer mehr Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen und zahlreiche Erweiterungen haben die Union nicht nur territorial enorm vergrößert, sondern auch den internen Willensbildungsprozess immer komplexer werden lassen. Alle Beteiligten einigermaßen zufriedenzustellen wird für die Kommission daher immer schwieriger. Mit der Heterogenität der Anforderungen schrumpft aber auch der Korridor potenziell erfolgreicher Politikinitiativen.

Der Amtsantritt der neuen Kommission markiert vor diesem Hintergrund dennoch mehr als einen Personalwechsel. Juncker hat organisatorische und politische Weichenstellungen

42 Beschluss des Rates (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 248 vom 24. September 2015, S. 80-94.

43 Europäische Kommission: Mehr Verantwortung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise: Europäische Kommission bringt Gemeinsames Europäisches Asylsystem auf Kurs und leitet 40 Vertragsverletzungsverfahren ein, 23.9.2015, IP/15/5699.

44 Bauer: A Creeping Transformation?, 2001; Hussein Kassim: A Historic Accomplishment? The Prodi Commission and Administrative Reform, in: Dionyssis G. Dimitrakopoulos (Hrsg.): The Changing European Commission, Manchester 2004, S. 33-62; Hussein Kassim: 'Mission Impossible', But Mission Accomplished: the Kinnock Reforms and the European Commission, in: Journal of European Public Policy 5/2008, S. 648-668.

45 Puetter: The European Council and the Council, 2014.

eingeleitet. Zur Erfüllung seiner Prioritäten kann er sich zudem auf eine erneuerte Organisation stützen. Denn die Kommission hat im vergangenen Jahrzehnt ihren bürokratischen Apparat einer Managementreform unterzogen und umfassend umgestaltet.⁴⁶ Davon profitiert jetzt auch Juncker. Viel wird aber letztlich davon abhängen, wohin Juncker die Kommission in den nächsten Jahren tatsächlich führt. Das Misstrauen, das Juncker im Vorfeld seiner Nominierung entgegenschlug, zeigt jedenfalls, dass einige Mitgliedstaaten eine integrationspolitisch dynamische Kommission unter ihm befürchten. Tatsächlich trat die neue Kommission bisher durchaus proaktiv in Erscheinung. Mit dem Investitionsfonds und der Europäischen Migrationsagenda hat sie wichtige Arbeitsnachweise erbracht – wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen.

Nicht unterschätzt werden sollte zudem, dass allein die Ausgestaltung der an die Kommission mittlerweile übertragenen Aufgaben – nicht zuletzt in der wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierung – ihr politische Steuerungsmöglichkeiten ganz neuer Intensität eröffnet. Die Kommission wird daher auch ohne neue Integrationsinitiativen ihren Einfluss im Hinblick auf die Umsetzung europäischer Vorgaben wohl ausdehnen können.⁴⁷ Das jüngst von der Bundesregierung in Sachen Griechenlandkrise kritisierte eigenmächtige Handeln der Kommission ist dafür ein wichtiges Indiz.

Die politische Balance zwischen Rat, Parlament und Kommission ist jedenfalls in Bewegung. Die direkt gewählten Parlamentarier auf der einen Seite und die national legitimierte Ratsmitglieder auf der anderen reklamieren einen europapolitischen Führungsanspruch. Zudem hat das Konstrukt der Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten eine neue Dynamik erzeugt, die zwar nicht zwangsläufig auf eine Parteipolitisation der Kommission hinauslaufen muss, aber erstmals eine solche in Aussicht stellt. Dies widerspricht vollends der für die Kommission ursprünglich angedachten Rolle eines neutralen politischen Unternehmers zur Verwirklichung der europäischen Einheit durch geschickte Mobilisierung ökonomischer Eigeninteressen. De Gaulles Schmähung der Kommission als „aréopage technocratique, apatride et irresponsable“ trifft daher nicht mehr den Kern des Geschehens. Ob aber eine ‚Normalisierung‘ der Rolle der Kommission hin zu einer von einem Parlament abhängigen europäischen Regierung Sinn ergibt, wenn in den beiden Kammern dieses gedachten Parlaments – wie derzeit im Rat und im Parlament – ohnehin permanente ‚große Koalitionen‘ herrschen und die Europäische Union noch weit von einem parlamentarischen System entfernt ist, steht auf einem anderen Blatt. Die entscheidende Frage wird zunächst einmal sein, wie Juncker die vorhandenen Handlungsmöglichkeiten der Kommission nutzen wird. Das Instrumentarium dazu hat er im ersten Jahr seiner Präsidentschaft geordnet. Es bleibt also spannend, wie die Kommission innerhalb eines institutionellen Machtdreiecks, das sein Gleichgewicht noch lange nicht gefunden hat, in den kommenden vier Jahren agieren wird.

46 Michael W. Bauer: Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management, in: *Journal of European Public Policy* 5/2008, S. 691-707; Antonis Ellinas/Ezra Suleiman: Reforming the Commission: Between Modernization and Bureaucratization, in: *Journal of European Public Policy* 5/2008, S. 708-725.

47 Bauer/Becker: *The Unexpected Winner of the Crisis*, 2014.