

Die Europäische Kommission – ein (partei)politischer Akteur?

1. Einleitung¹

Der Wahlkampf um das Europäische Parlament war deutlicher als je zuvor entlang parteipolitischer Positionen ausgerichtet, das zeigte sich an der Nominierung von Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Mit Jean-Claude Juncker, Martin Schulz, Guy Verhofstadt, Ska Keller und Alexis Tsipras deklarierten alle großen Parteifamilien ihren Anspruch auf das Amt des Kommissionspräsidenten durch sichtbare Kandidaten. Wahlkampf und Nominierung des Kommissionspräsidenten waren damit politisierter als jemals zuvor. Auch unter den 28 für die neue Juncker-Kommission nominierten Personen haben immerhin neun ihren eigenen Europawahlkampf geführt, und sein Team gilt gemeinhin als die politischste aller bisherigen Kommissionen.² Während über die dauerhaften Auswirkungen auf das politische System und die Politikgestaltung in Brüssel zurzeit noch keine Aussagen gemacht werden können, rückt die Politisierung der EU-Kommission umso stärker ins Zentrum des Interesses. Ist die Kommission heute tatsächlich politischer als in früheren Phasen des Integrationsprozesses? Und welche parteipolitische Orientierung lässt sich ausmachen?

Die Europäische Kommission als (partei)politisch orientierten Akteur zu betrachten ist unüblich. Theoretisch gibt es kein einschlägiges Erklärungsangebot für eine politisierte Kommission. Die großen Integrationstheorien sprechen der Europäischen Kommission keine eigenständigen politischen Präferenzen zu³ oder postulieren ein Interesse des »purposeful opportunist«⁴, das an Machterhalt oder -ausdehnung ausgerichtet ist, ungeachtet der parteipolitischen Inhalte.⁵ Es dominiert das Bild einer non-majoritären Institution, in der politische Neutralität als der Schlüssel

1 Wir danken den Teilnehmern der Bremer SFB-Werkstatt, Holger Döring, Morten Egeberg, Julia Metz und Christian Rauh, für hilfreiche Anregungen und Kommentare sowie Jacob Düringer für ausgezeichnete Unterstützung beim Aufbau der Datenbank, die unter www.wzb.eu/de/forschung/internationale-politik-und-recht/positionsbildung-in-der-eu-kommission/publikationen/database (Zugriff vom 06.01.2015) aufgerufen werden kann. Besonderer Dank gilt darüber hinaus Fabio Franchino, dessen Daten wir für unsere Analysezwecke nutzen dürfen (users2.unimi.it/fabiofranchino; Zugriff vom 06.01.2015). Ebenfalls danken möchten wir der VolkswagenStiftung, die unsere Arbeit in Form eines Schumpeter-Fellowships unterstützt hat.

2 Fox 2014.

3 Siehe beispielsweise für den Funktionalismus Haas 2004 [1958]; für den Intergouvernementalismus Moravcsik 1993.

4 Cram 1997.

5 Pollack 2000.

zur effektiven Steuerung verstanden wird.⁶ Dies gilt für die stark professionalisierten Beamten im Verwaltungsstab der jeweiligen Generaldirektionen (GDs), aber auch für die 28 Europäischen Kommissare, die an der Spitze dieser administrativen Einheiten stehen. Letztere sind weder durch öffentliche demokratische Wahlen legitimiert, noch können sie unmittelbar für ihr politisches Handeln zur Verantwortung gezogen werden. So heißt es in den Europäischen Verträgen: »Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Mitglieder der Kommission dürfen unbeschadet des Artikels 18 Absatz 2 Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen« (Art. 17.3 EUV). Tatsächlich aber ist die Europäische Kommission in mehrfacher Hinsicht zunehmend (partei)politisch – und dies in besonderem Maße seit den 1990er Jahren.

Die Europäische Kommission hat im politischen System der EU formal zwei Aufgaben. Sie ist als Agenda-Setzer mit einem Quasi-Monopol zur Initiative von Gesetzen ausgestattet (Art. 17.2 EUV). Alle Gesetzesinitiativen, die im inter-institutionellen Prozess zwischen den Organen zur Entscheidung kommen, werden vom Kollegium der Kommissare, dem höchsten Entscheidungsgremium in der EU-Kommission, angenommen.⁷ Damit bestimmt die Kommission wesentlich den inhaltlichen Korridor, in dem sich die Entscheidungsfindungen zwischen den Institutionen bewegen. Zudem ist sie als »Hüterin der Verträge« mit der Überwachung der Implementation betraut (Art. 17.1 EUV). Faktisch kommt hinzu, dass sie im Rahmen der inter-institutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament oft als Vermittlerin agiert, die durch geschickte Verhandlungen Entscheidungen möglich macht. Für alle diese Funktionen, besonders aber in der frühen Phase des Politikzyklus, in der die Kommission Gesetzesinitiativen für Europa einbringt, interessieren Politisierung und parteipolitische Ideologie als mögliche Prädiktoren für die Inhalte europäischer Politik. Diese sollten theoretisch als *policy*-Effekt sichtbar werden.⁸

Vor diesem Hintergrund erstaunt, dass Politisierungstendenzen in der EU-Kommission bisher wenig erforscht sind. Vorliegende Analysen decken nur eine relativ kurze Phase ab Mitte der 1990er Jahre ab. Hinzu kommt, dass Unterschieden zwischen den spezifischen Ressorts der Kommissare und ihrer politischen Einstellung bisher keine Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Wenn wir daher im Folgenden auf die Politisierung der Europäischen Kommission als bisher wenig beachtetes Phänomen aufmerksam machen und neue Daten präsentieren, zeigen sich die Ungleichgewichte in der Politisierung zwischen den Ressorts aus einer Reihe von Gründen als besonders spannend. Zum einen sind die Aufgabenbereiche der Kommissare unterschiedlich stark an der Politikgestaltung in der EU beteiligt. So erlauben beispielsweise Querschnittsthemen wie der Binnenmarkt breite Einflussnahme auf viele Gesetzesinitiativen. Zum anderen sind sie unterschiedlich mächtig, was sich in ihrer

6 Haas 2004 [1958]; Mitrany 1971.

7 Der Begriff der EU-Kommission wird in der Literatur sowohl für die Institution als Ganzes als auch für das aus den 28 Kommissaren bestehende Kollegium der Kommissare verwendet.

8 Schain 2008; Schmidt 1996.

Fähigkeit ausdrückt, ihre Positionen durchzusetzen. Innerhalb der Kommission stanno interne Koordinationsstrukturen und -prozesse manche Ressorts faktisch mit interner Vetomacht aus. Neben der federführenden Abteilung und dem Generalsekretariat der Kommission hat beispielsweise die Generaldirektion (GD) Haushalt interne Macht, weil sie bei allen Ausgabenposten ihre Zustimmung verweigern und Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung von Förderprogrammen nehmen kann.⁹

Schließlich sollten Ungleichgewichte in der ideologischen Orientierung der Kommission auch deshalb relevant sein, weil wir aus der Vergleichenden Regierungslehre wissen, dass Koalitionspartner den Aufgabenbereichen von Ministern bei der Regierungsbildung einen unterschiedlichen Nutzen zuweisen.¹⁰ Sozialdemokratische Parteien stufen vor allem Ressorts, die den Wohlfahrtsstaat betreffen, als wichtig ein, während konservative Parteien den die Finanzpolitik und den Rechtsstaat betreffenden Bereichen größere Bedeutung beimessen.¹¹ Zeigt sich diese ideologische Verteilung auch bei der Betrauung mit Ressorts in Brüssel? Um diese Frage zu beantworten, stellen wir in der nach Aufgabenbereichen differenzierten Analyse zwei Politikbereiche einander gegenüber und analysieren die ideologische Orientierung bei wirtschaftspolitischen Ressorts einerseits und stärker marktintervenierenden Mandaten andererseits.¹²

Empirisch betrachten wir Persönlichkeitsmerkmale der 146 Kommissare, die seit 1958 bis zur zweiten Barroso-Kommission 2013 an der Spitze der Generaldirektionen standen. Wenngleich die meisten Gesetzesinitiativen auf Ebene der Verwaltungsbeamten in den Generaldirektionen verfasst und in komplexen Prozessen zwischen den Ressorts koordiniert werden,¹³ so sind trotzdem gerade die Kommissare aus verschiedenen Gründen interessant für eine Betrachtung der Politisierung der EU-Kommission. Als politische Spitzen entscheiden sie im Kollegium der Kommissare direkt über die Gesetzesinitiativen, die in den inter-institutionellen Prozess eingebracht werden. Auch wenn nur ein geringer Anteil der Initiativen auf dieser Ebene inhaltlich diskutiert wird,¹⁴ so handelt es sich dabei durchweg um besonders relevante oder kontroverse Politikansätze. Hinzu kommt, dass Kommissare, die faktisch an der Spitze der Generaldirektionen stehen, sowohl über inhaltliche Vorgaben als auch über Rekrutierungen ihres Personals die Politik ihrer Generaldirektion indirekt ebenso für viele andere Initiativen gestalten.

Politisierungstendenzen in der Europäischen Kommission sind ein relevantes empirisches Phänomen, das für mindestens drei Perspektiven interessante analytische und konzeptionelle Einsichten verspricht: Verwaltungswissenschaften, EU-Forschung und politische Ökonomie.

9 Hartlapp et al. 2014, Kapitel 10.

10 Siehe zum Beispiel Bäck et al. 2011.

11 Vgl. Franchino 2009.

12 Vgl. dazu Hooghe 2001, Kapitel 5 und Appendix.

13 Hartlapp et al. 2014, Kapitel 10.

14 13 Prozent in der Zeit 2004-2008, Hartlapp et al. 2010, S. 20; 17 Prozent in der Zeit 1999-2004, Wonka 2008, S. 148.

In den *Verwaltungswissenschaften* wird zwischen zwei häufig verwendeten Politisierungskonzepten unterschieden. Das erste Konzept beleuchtet die *formale*, institutionelle Politisierung, bei der vor allem Rekrutierungsregeln und Personalpolitik betrachtet werden, um die Politisierung von Verwaltungsapparaten zu bestimmen. Einer solchen institutionellen Perspektive folgend, definieren Peters und Pierre Politisierung als Verdrängung leistungsabhängiger durch politische Kriterien bei der Auswahl, Beförderung, Belohnung und Disziplinierung von Spitzenpersonal im öffentlichen Dienst.¹⁵ Abweichende Definitionen stützen sich eher auf die tatsächlichen Effekte dieser Regeln bei der Besetzung von Posten,¹⁶ beispielsweise wenn die Personalfluktuation in Verwaltungsämtern nach politischen Wahlen zunimmt.

Im Gegensatz zur formalen befasst sich die *funktionale* Politisierung mit dem tatsächlichen Verhalten der administrativen Eliten und versucht das Ausmaß zu erfassen, in dem ihr Verhalten politisch motiviert ist. Politisierung impliziert eine größere Sensibilität der Beamten für Fragen der politischen Machbarkeit und begründet eine Art politischer Selbstkontrolle der Spitzenverwaltung durch die Antizipation der Reaktionen des Kabinetts und des Parlaments auf ihre Politikvorschläge und Gesetzesentwürfe.¹⁷ Funktionale Politisierung wird dementsprechend nicht auf Basis von Regeln oder Institutionen ermittelt, sondern auf der Mikro-Ebene individueller Einstellungen. Die funktionale Perspektive hat in den 1980er Jahren Einzug in Verwaltungsanalysen genommen. Die Vorreiterstudie von Aberbach et al.¹⁸ gehört zu den ersten, die zuverlässige Erkenntnisse über die Herkunft, Bildung und den beruflichen Hintergrund, aber auch über die Überzeugungen und das Rollenverständnis des politischen und administrativen Top-Personals in westlichen Gesellschaften zusammentrug.¹⁹

Empirisch sind alle europäischen Verwaltungen politisiert. Unterschiede im Politisierungsgrad von Regierungsverwaltungen im zeitlichen Verlauf sowie im internationalen Vergleich²⁰ sind teilweise auf die jeweils gewählte Definition und die Operationalisierung im Verständnis der Politisierung von Bürokratien zurückzuführen. Aber auch unter diesen Bedingungen lautet der einschlägige Befund, dass es eine zunehmende Politisierung von Bürokratien gibt. Nur den US-amerikanischen und britischen Verwaltungseliten werden phasenweiser Wechsel von Bürokratisierung einerseits und Politisierung andererseits attestiert.

Die Politisierung der EU-Verwaltung ist in der Forschung sowohl aus formal-institutioneller wie aus funktionaler Perspektive beleuchtet worden. In einer differenzierten empirischen Herangehensweise beschreiben etwa Balint et al., wie die Rekrutierung von Kommissionspersonal historisch nur teilweise formalisiert war

15 Peters, Pierre 2004, S. 2.

16 Page 2012; Schwanke, Ebinger 2006, S. 235.

17 Mayntz, Derlien 1989, S. 402.

18 Aberbach et al. 1981.

19 Aberbach et al. 1990; für einen Überblick auf Deutschland bezogener Studien siehe Schwanke, Ebinger 2006.

20 Siehe zum Beispiel Peters, Pierre 2004; Schnapp 2004; Reichard, Schröter 2009.

und stark von politischen Akteuren, einschließlich der Regierungen der Mitgliedstaaten, beeinflusst wurde.²¹ Dies hat sich insbesondere mit der Kinnock-Reform gewandelt. Während der berufliche Verdienst schon immer ein relevantes Rekrutierungskriterium war, ist er heute zum wichtigsten Kriterium geworden, sogar – oder insbesondere – für politische Ämter. Damit sinkt, formal betrachtet, die Politisierung der Kommission. Andere Studien nehmen die funktionale Politisierung in den Blick und beleuchten die Überzeugungen und das Rollenverständnis individueller Kommissionsmitglieder durch Umfragen und Eliteninterviews.²² Diese Studien charakterisieren Kommissionsbeamte vor allem als pragmatische Institutionalistinnen oder als Verfechter supranationaler Sichtweisen, wobei sich allerdings bemerkenswerte Unterschiede in der Verteilung von Institutionalistinnen und Supranationalistinnen zwischen den Generaldirektionen zeigen.²³ Auch aus dieser Perspektive ist die Politisierung der Europäischen Kommission begrenzt.

Diesen verschiedenen Datensätzen und Erhebungen ist gemein, dass sie nur bis in die Mitte der 1990er Jahre zurückgehen. Die vorliegende Analyse geht darüber hinaus und bezieht erstmals die Zeit bis zu den Gründungsverträgen ein. Zudem verbindet sie die Vorteile eines objektiven Maßes der Politisierung mit der Präzision individueller Daten im Sinne der funktionalen Politisierung. Diese Perspektive verspricht neuen Input für die kontrovers diskutierte Frage, ob Politisierung in der EU-Verwaltung rückläufig oder aber ein zunehmend relevantes Phänomen ist. Auf dieser Basis können wir die Entwicklungen in der EU-Verwaltung mit Trends in nationalen Verwaltungen vergleichen.

Parallel zu den verwaltungswissenschaftlichen Debatten um Politisierung haben auch in der Forschung zum *politischen System der EU* Fragen nach Bedeutung und Ausmaß politischer Einflüsse an Aufmerksamkeit gewonnen. Aus dieser Systemperspektive interessiert Politisierung, weil ein Raum für politische Alternativen und Auseinandersetzung über Positionen entsteht. Dies unterscheidet Politikgestaltung in einer politisierten EU von einem Eliten-Prozess und einer technokratisch bestimmten Suche nach »pareto-optimalen Lösungen«, wie sie weite Teile des Integrationsprozess kennzeichnete.²⁴ Politisierung ist beispielsweise sichtbar als wachsende öffentliche Aufmerksamkeit für die EU²⁵ oder als neue Mitbestimmungsmöglichkeiten für das Europäische Parlament, weil breite gesellschaftliche Interessen direkten Einfluss auf europäische Politik nehmen.²⁶ Andere Arbeiten befassen sich mit dem Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament²⁷ oder im Rat.²⁸ Dabei wird die klassische Links-Rechts-Achse zusätzlich zu (oder überkreuzend mit) der

21 Balint et al. 2008.

22 Egeberg 2006; Hooghe 2001; Trondal 2010; zuletzt Kassim et al. 2013.

23 Hooghe 2013.

24 Hooghe, Marks 2006.

25 Zürn 2006.

26 Roederer-Rynning 2003.

27 Hix et al. 2005.

28 Zimmer et al. 2004; alle Institutionen im Vergleich Warntjen et al. 2008, S. 1248.

in der Europaforschung traditionell dominanten Supranational-National-Achse analysiert.²⁹ Analysen zur Politisierung der Kommission bleiben hingegen die Ausnahme.³⁰

Wenn die Parteipolitik in der EU-Kommission analysiert wird, so gelten Kommissare meist als Agenten nationaler Regierungs-Prinzipale.³¹ Aus dieser Perspektive ist Parteipolitik ein Maß für die Überschneidung mit den Interessen der Regierungs-Prinzipale und interessiert als Bestimmungsfaktor für Handlungsautonomie. Parteipolitische Effekte auf Politikinhalte werden jedoch in der Regel nicht diskutiert. Diese Verknüpfung leistet der vorliegende Artikel exemplarisch. Dazu greifen wir auf das Wissen aus einem mehrjährigen Projekt zur Positionsbildung in der EU-Kommission zurück. Anhand von 48 konkreten Gesetzesinitiativen der Prodi- und der ersten Barroso-Kommission haben wir Positionsbildungen in der EU-Kommission untersucht und können nachzeichnen, ob und wie parteipolitische Orientierung als Erklärungsfaktor für die inhaltliche Ausrichtung der Gesetzesinitiativen dienen kann.³² Die interne Verteilung parteipolitischer Orientierung über Zeit und Aufgabenbereiche kann damit die Richtung beeinflussen, die die Kommission vorgibt, wenn sie Politik für Europa macht. Allgemeiner formuliert, liegt der Beitrag unserer Analyse für die EU-Forschung darin, zu zeigen, dass die parteipolitische Ausrichtung der Kommissionsmitglieder inhaltliche Alternativen und mögliche Konfliktlinien in einem zunehmend politisierten System mitbestimmt. So können parteipolitische Ungleichgewichte in der Kommission bei gleichzeitiger Politisierung der Kommission häufiger zu einer systematischen inhaltlichen Verzerrung oder einer Blockadesituation im gesamteuropäischen Gesetzgebungsprozess führen. Andererseits sollte die zunehmende Politisierung auch neue Möglichkeiten für zusätzliche Allianzen bieten – die im besten Fall nationalstaatliche Konfliktlinien überbrücken können.

Schließlich könnte unsere Analyse auch für eine *polit-ökonomische Perspektive* relevant werden. Die westlichen Industriestaaten, so argumentieren Martin Höpner et al., unterliegen einem konvergenten Trend der Marktschaffung.³³ Dabei besteht ein deutlicher positiver Zusammenhang zwischen EU-Mitgliedschaft und Liberalisierung.³⁴ In der politikwissenschaftlichen Europaforschung gibt es eine Reihe von Erklärungsangeboten für das Vorherrschen neoliberaler Konzepte in der EU

29 Marks, Steenbergen 2004.

30 Hartlapp et al. 2014, Kapitel 9.

31 Döring 2007; Wonka 2007. Begreift man Kommissare als Agenten der Mitgliedstaaten oder nationaler Parteien, so wird von ihnen erwartet, die Interessen ihres jeweiligen Mitgliedstaats beziehungsweise ihrer jeweiligen Partei zu verfolgen. Aus dieser Betrachtungsweise ist die von den Kommissionsbeamten eingenommene Position einem Kosten-Nutzen-Kalkül aus *Ex-post*- und *Ex-ante*-Anreizen unterworfen. Beispielsweise können parteitreue Kommissare nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt mit begehrten anderen Ämtern belohnt werden.

32 Hartlapp et al. 2014, Abschnitt 5.6.7.

33 Höpner et al. 2011.

34 Ebd., S. 27. Regulative Liberalisierung wirkt sich im Gegensatz zu distributiver Politik auf die Inhalte von Gesetzen aus.

(»Europe’s Neo-liberal Bias«³⁵). Einige Autoren halten die Asymmetrie zwischen supranationalem Recht und dem intergouvernementalen Politikprozess der EU³⁶ sowie die entsprechenden Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) für die wichtigste Erklärung. Das im Regelwerk der Europäischen Union angelegte Ungleichgewicht zwischen Nationalstaat und Union förderte Liberalisierung über die Abschaffung von Handelsbarrieren und die Etablierung von Wettbewerb und Konkurrenz auf dem so entstehenden Binnenmarkt.³⁷ Weitere Erklärungsansätze sehen die Orientierung und Sozialisierung europäischer Richter³⁸ oder die Pfadabhängigkeit in der EuGH-Rechtsprechung³⁹ als ausschlaggebend an. Es erstaunt jedoch, dass der Grad der Politisierung und eine mögliche liberale ideologische Ausrichtung der EU-Kommission besonders in den wirtschaftspolitisch einflussreichen Ressorts bisher nicht systematisch in den Blick genommen wurden.

Empirisch interessiert im Licht dieser drei Perspektiven also zum einen die Tatsache der Politisierung der Kommission selbst – weil damit die Bedeutung der jeweiligen parteipolitischen Orientierung des Führungspersonals erkennbar würde; zum anderen interessieren historisch und sektoral auftretende Ungleichgewichte in der ideologischen Ausrichtung der Kommission, die ebenfalls diese Politisierung erklären können.

2. Die Politisierung der EU-Kommission

Wie lässt sich Politisierung messen? In unserer Analyse wählen wir unterschiedliche Persönlichkeitsmerkmale der Kommissare als Indikator. Kommissare werden für eine Amtsperiode ernannt, können aber – im gleichen oder in einem anderen Ressort – erneut benannt werden. Seit 1958, der ersten Hallstein-Kommission, bis zur zweiten Barroso-Kommission im Jahr 2013 wurden 146 Kommissare auf 242 verschiedene Positionen ernannt. Hier verwenden wir Informationen zu ihrer vorhergehenden und nachfolgenden beruflichen Tätigkeit und ideologischen Orientierung, die aus offiziellen Organigrammen der Kommission, aus Fabio Franchinos Datenbank zu Kommissionsressorts seit 1958 und aus Lebensläufen stammen, die hauptsächlich den Kommissions- oder persönlichen Webseiten entnommen und in einer neuen, umfassenden Datenbank zur Europäischen Kommission zusammengefasst wurden.⁴⁰

35 Scharpf 2009, S. 228.

36 Weiler 1981.

37 Die Schaffung gemeinsamer Regeln mit interventionistischen Inhalten kann hingegen leicht durch divergierende Interessen der Mitgliedstaaten blockiert werden; Scharpf 1999, S. 45.

38 Vauchez 2013.

39 Schmidt 2012.

40 Siehe www.wzb.eu/de/forschung/internationale-politik-und-recht/positionsbildung-in-der-eu-kommission/publikationen/database (Zugriff vom 06.01.2015).

Für die Analyse bereiten wir die Daten temporal (Unterscheidung nach Amtsperioden) sowie sektoral (Unterscheidung nach Generaldirektionen) auf. Bei der sektoralen Analyse nutzen wir die von der Kommission verwendeten Abkürzungen für Generaldirektionen und Ressorts.⁴¹ Wie in der Einleitung ausgeführt, interessieren uns dabei vor allen Dingen die Ressorts, die die Wirtschaft betreffen, also die Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN), die Generaldirektion für Unternehmen und Industrie (GD ENTR), die Generaldirektion für Binnenmarkt (GD MARKT), die Generaldirektion für Handel (GD TRADE) und die Generaldirektion für Energie und Verkehr (GD TREN), sowie die Generaldirektionen, die in der Literatur mit »regulatory capitalism« assoziiert werden: Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales (GD EMPL), Generaldirektion für Umweltpolitik (GD ENV), Generaldirektion für Bildung, Erziehung und Kultur (GD EAC), Generaldirektion für Verbraucherpolitik (GD SANCO), Generaldirektion für Landwirtschaftspolitik (GD AGRI), Generaldirektion für Fischereipolitik (GD FISH beziehungsweise GD MARE), Generaldirektion für Entwicklungspolitik (GD DEV) und Generaldirektion für Regionalpolitik (GD REGIO).⁴²

2.1 Vorhergehende berufliche Tätigkeit

Zunächst analysieren wir Politisierung als das Maß, in dem Kommissare einen beruflichen Hintergrund besitzen, der ausdrücklich politischer Natur ist. Analytisch können wir zwei Dimensionen dieser politischen Natur unterscheiden: einerseits die relative Macht, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (Macht-Index), und andererseits die demokratische Legitimation für politisches Handeln (Legitimations-Index).

Der *Macht-Index* erfasst Politisierung als aggregierten Wert der jeweiligen Positionen, welche die Kommissare zuvor innehatten. Dazu nutzen wir Arbeiten von Druckmann und Warwick,⁴³ die Experten nach der Macht unterschiedlicher Positionen in ihrem Land gefragt haben. Aus den durchschnittlichen Werten wurde für jede Position ein Maß gebildet. Bundeskanzler oder Ministerpräsidenten erhalten den höchsten Wert (2.27) und Aktivisten den niedrigsten (0.22). Wurde für eine Position bei Druckmann und Warwick kein Wert erhoben, so haben wir diesen in Anlehnung an die existierenden Maße selbst konstruiert. Der *Legitimations-Index* misst im Gegenzug, ob eine Person zuvor ein demokratisch legitimes Amt innehatte. Als dichotomes Maß erhalten berufliche Positionen, die aus einer demokratisch legitimierten Wahl hervorgehen, den Wert 1, während technokratische Positionen mit 0 eingestuft werden.⁴⁴ Wenn Kommissionsmitglieder vor ihrem Eintritt in die Kommission mehr als einer Tätigkeit nachgingen, erfolgt die Zuteilung nach

41 Streng genommen, änderte sich die Bezeichnung der Kommissionsressorts mehrfach im Laufe der Zeit; die genannten Abkürzungen wurden jedoch in der Regel weiterverwendet, was auch dem historischen Vergleich der Ressorts entgegenkommt.

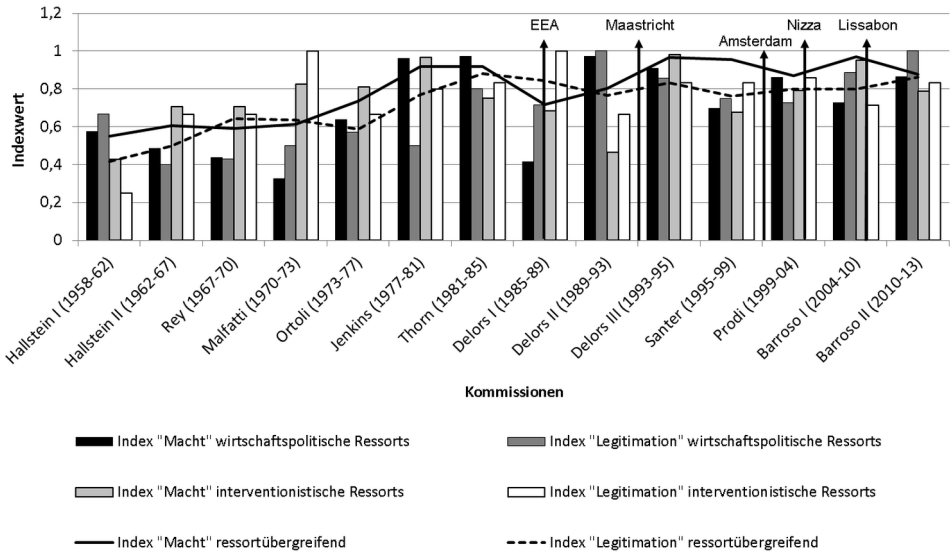
42 Hooghe 2001, Kapitel 5 und Appendix.

43 Siehe auch Döring 2007; Druckman, Warwick 2005.

44 Schnapp 2004.

der längsten Tätigkeitsdauer, weil wir annehmen, dass die berufliche Sozialisierung einer Person umso stärker ausfällt, je länger sie auf der Position aktiv war. Wir werten Amtszeiten von Kommissaren in Monaten aus, um möglichen Verzerrungen bei Personalwechseln vorzubeugen.⁴⁵

Abbildung 1: Politisierung als Maß der Macht und Legitimation beruflicher Hintergründe – chronologisch nach Kommissionen



Quelle: eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt, dass beide Indizes analytisch eng miteinander verbunden sind und im Ergebnis korrelieren. Ihre Entwicklung über die Zeit unterstreicht die Annahme, dass die Europäische Kommission insgesamt zunehmend politisiert ist. Bereits seit den 1980er Jahren haben fast alle Kommissare vor dem Eintritt in das Kollegium der Kommission eine politisch legitimierte Position inne, wie der auf dichotomen Werten basierende Legitimations-Index zeigt. Der Macht-Index beschreibt hingegen einen deutlichen Trend zu hierarchisch höheren Positionen. So führt eine größere Zahl ehemaliger Regierungschefs unter den Kommissaren zu den höchsten Werten in den letzten beiden Dekaden. Eine Erklärung ist, dass Europa seit den Gründungsverträgen für individuelle Karrieren wie auch für nationale Regierungen an Bedeutung gewonnen hat. Viele Regierungen können es sich nicht länger leisten, weniger qualifiziertes oder erfahrenes Personal nach Brüssel zu ent-

⁴⁵ Die Kalkulation erfolgt auf Monatsbasis. Jeder begonnene Monat wird dabei gleich gewertet. So wird einer Kommissarin, die beispielsweise vom 1. Januar 2009 bis zum 28. Februar 2009 im Amt war, der gleiche Wert zugewiesen wie einem Kommissar, der vom 31. Januar 2009 bis zum 1. Februar 2009 gedient hat.

senden.⁴⁶ Deutlich ist aber auch, dass die EU-Kommission nach diesen Indizes bereits in den frühen 1990er Jahren einen hohen Grad an Politisierung erreichte. Während die EU-Forschung das Phänomen der EU-Politisierung vor allem in Bezug auf die letzte Dekade thematisiert hat, zeigen unsere Analysen, dass die Politisierung der EU-Kommission schon früher eingesetzt hat und seitdem auf hohem Niveau verweilt. In der Abbildung sind die wichtigsten Integrationsschritte mit den dazugehörigen Vertragstexten abgetragen. In der frühen Phase des europäischen Integrationsprozesses hatte die Kommission relativ wenig Gestaltungsmacht und zudem nur in einigen Politikbereichen. Infolge der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) steigt der Machtindex sichtbar an. Die in diesem Vertragswerk verankerte Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen erweiterte den Handlungsspielraum der Kommission in vielen Politikbereichen und steigerte damit die Attraktivität der Kommissionsposten auch für zuvor politisch in ihrem eigenen Land gewichtige Personen. Auffällig ist, dass nach dem Abschluss des Maastrichter Vertrags besonders der Legitimations-Index abflacht. Zeitlich fällt dieser Trend mit dem Kompetenzgewinn des Europäischen Parlaments zusammen, der die Kommission zunehmender Kontrolle aussetzt. Insgesamt deutet dieses Bild auf die Erklärungskraft institutioneller Faktoren für eine Politisierung der Kommission hin, die früher erfolgte als allgemein angenommen.

Beide Indizes haben wir auch separat für die wirtschaftspolitischen und diejenigen Ressorts erhoben, die in der Literatur als interventionistische Ressorts zusammengefasst werden. Hier zeigt sich ebenfalls ein Trend zu einer über die Zeit stärker politisierten Kommission. Allerdings ist dieser Befund (aufgrund der kleineren Gruppe von Personen) stärkeren Schwankungen unterworfen. Auffällig ist zudem, dass die erste Delors-Kommission sowohl im wirtschaftspolitischen als auch im marktintervenierenden Bereich wenig politisiert war. Kommissare, die federführend den gemeinsamen Binnenmarkt entwarfen, hatten zuvor tendenziell weniger gewichtige Positionen im eigenen Land inne.

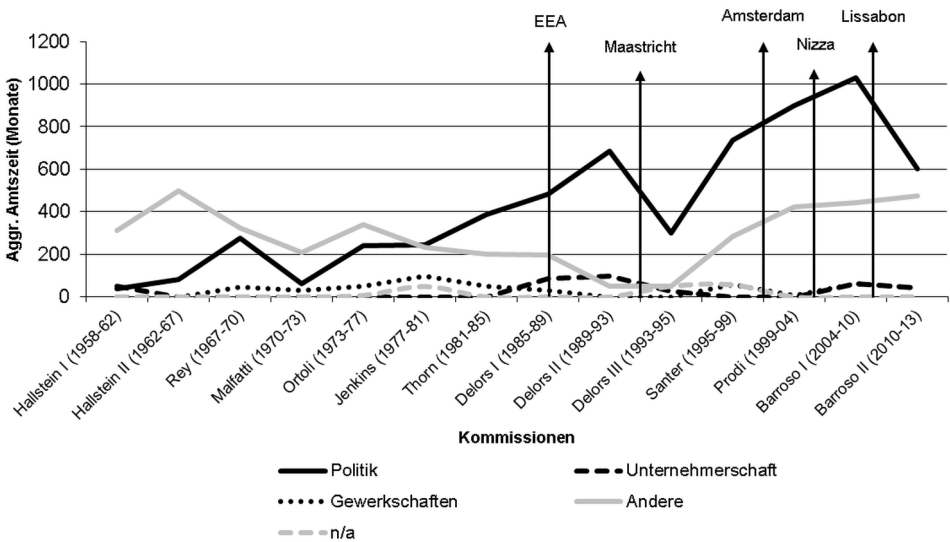
Im zweiten Schritt untersuchen wir die Politisierung der Kommission aufgrund von Anzahl und Dienstzeit der Kommissare, die zuvor hauptsächlich politisch tätig waren. Hier gehen wir davon aus, dass persönliche Erfahrungen und Wertvorstellungen entscheidende Determinanten der Handlungen von Kommissionsmitgliedern sind. Das heißt, bei politischen Entscheidungen betrachten sie diejenigen Inhalte als angemessen, die mit der eigenen Prägung übereinstimmen – auch wenn sie objektiv nicht den größten Nutzen versprechen.⁴⁷ Als besonders prägend sollte aus dieser Perspektive die frühe berufliche Sozialisierung gelten. Entsprechend wurde jedes Kommissionsmitglied einer der folgenden Berufsgruppen zugeordnet: Unternehmerschaft, Gewerkschaft, Politik und Andere. Dem Feld »Unternehmerschaft« wurden Kommissare zugeordnet, die vor ihrem Eintritt in die Kommission in Wirtschaftsunternehmen tätig waren, während unter »Gewerkschaft« ehemalige Gewerkschaftsfunktionäre und Arbeitnehmervertreter zusammengefasst wurden. Das Feld »Politik« umfasst ehemalige Regierungsmitglieder auf nationaler und sub-

46 Dies zeigen auch frühere Studien von Döring 2007 und Wonka 2007.

47 Hoogbe 2001, S. 861.

nationaler Ebene, Staatssekretäre, Parlamentarier und Parteivorsitzende, das Feld »Andere« Wissenschaftler, Bürokraten, Diplomaten, politische Aktivisten, Journalisten, Anwälte und sonstige Branchen. Bei fehlenden Werten wurden die Personen mit »n/a« kodiert.

Abbildung 2: Aggregierte Amtszeiten der Kommissare unterschiedlicher beruflicher Hintergründe – chronologisch nach Kommissionen



Quelle: Eigene Darstellung.

In Abbildung 2 wird deutlich, dass ein Großteil der Kommissare zuvor in der Politik tätig war, während Kommissionsmitglieder, die gewerkschaftlich oder unternehmerisch sozialisiert wurden, eine Minderheit darstellen. Die zweitgrößte Gruppe der »Anderen« macht in allen Kommissionen – mit Ausnahme von Delors II und III – einen erheblichen Anteil der Kommissare aus. Hier sind vor allem ehemalige Verwaltungsspitzen (aus nationalen Ministerien oder der Kommission selbst) sowie Diplomaten zu nennen. In den frühen Phasen des Integrationsprozesses war ca. ein Drittel der Kommissare Diplomaten, und es gab zudem mehr akademisch Sozialisierte. Eine mögliche Erklärung dafür ist die früher verbreitete Sichtweise, dass die europäische Integration eine Form der Außenpolitik war, während mit dem wachsenden Kompetenztransfer deutlich wurde, dass die EU in fast allen innenpolitischen Bereichen großen Einfluss nimmt. In der Konsequenz sollten daher Kommissare nicht länger bloße Außenpolitik-Experten sein. Schließlich hat besonders die Osterweiterungsrunde das Kollegium der Kommissare wieder stärker »technokratisiert«, sodass sich dort wieder mehr Kommissare mit Verwaltungsperspektive statt intentionaler politischer Perspektive finden. Dies lässt sich mit dem verhältnismäßig großen Anteil auf dem politischen Parkett Unerfahrener aus der politischen Elite

Osteuropas erklären.⁴⁸ Die Zahl der in Wirtschaftsunternehmen sozialisierten Kommissare hat in den vergangenen Jahren eher zu- als abgenommen. Die Zahl der Kommissare mit gewerkschaftlichem Hintergrund stagniert. Bedenkt man jedoch das Wachstum der Kommission, sank der relative Anteil unternehmerisch und gewerkschaftlich sozialisierter Kommissionsmitglieder.

Insgesamt wird jedoch auch bei dieser Analyse anhand der vorherigen beruflichen Tätigkeit deutlich, dass die Kommission als zunehmend politisiert gelten kann. Im Folgenden wenden wir die Medaille und fragen nach der späteren Tätigkeit der Kommissare, um Politisierungstendenzen der EU-Kommission sichtbar zu machen.

2.2 *Spätere berufliche Tätigkeit*

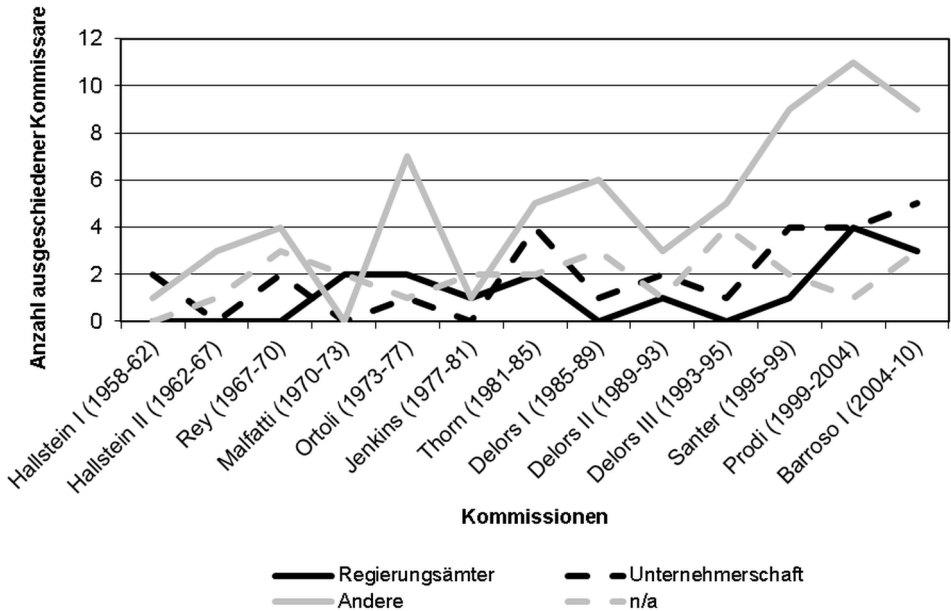
Welche berufliche Laufbahn nehmen Kommissare nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission ein? Aus einer Delegationslogik heraus sind theoretische Rückschlüsse auf Politisierung zu erwarten: Wenn EU-Kommissare nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt – je nach verfolgter Politik – mit begehrten Ämtern belohnt werden,⁴⁹ könnten (potenzielle) spätere Betätigungsfelder schon während der Amtszeit der Kommissare die Wahl politischer Alternativen beeinflussen. Aus dieser Perspektive sind auch Kommissare, die nach ihrer Tätigkeit in Brüssel in die nationale Politik zurückkehren, ein Indikator für die Politisierung der Kommission.

Sowohl für politische als auch wirtschaftliche Tätigkeiten ist die Argumentationskette zu diesem »vorausschauenden Gehorsam« über Drehtüreffekte argumentativ und empirisch weniger erforscht und ausgereift als die der *Ex-ante*-Sozialisierung in früheren Tätigkeiten. Daher sind die folgenden Beobachtungen unter Vorbehalt zu interpretieren. Insbesondere für die frühe Phase des europäischen Integrationsprozesses ist die weitere Karriere nur schwer nachzuzeichnen. Immerhin etwa 82 Prozent der in unserer Datenbank erfassten Kommissare, die bislang aus der Kommission ausgeschieden sind, weisen jedoch einen Eintrag hinsichtlich ihrer späteren beruflichen Karriere auf. Wir unterscheiden zwischen den drei Kategorien »Regierungsämter« (Staats- und Regierungschefs, nationale und regionale Minister, Staatssekretäre), »Wirtschaft« und »Andere«. Bei fehlenden Werten werden die Personen wieder mit »n/a« kodiert. Im Gegensatz zum beruflichen Hintergrund zählen wir nicht die Amtszeiten der Kommissionsmitglieder, sondern Personen, die aus dem Amt eines Kommissars scheiden.

48 Ban 2013.

49 Egeberg 2006; Wonka 2007.

Abbildung 3: Anzahl und Tätigkeitsfeld der Kommissare nach Ausscheiden aus dem Kollegium der Kommissare – chronologisch



Quelle: Eigene Darstellung.

In der Gesamtbetrachtung ist der Anteil der Kommissare, die nach dem Ausscheiden aus der Kommission für ihre Politik mit einem Posten »belohnt« wurden, relativ überschaubar. Ca. 11 Prozent wurden im Anschluss Mitglied einer nationalen oder regionalen Regierung. Nur drei Kommissare wurden nach der Rückkehr aus Brüssel Regierungschefs: Stavros Dimas (konservativer griechischer Kommissar für Umweltpolitik), Jan Figel (konservativer slowakischer Kommissar für Bildung, Erziehung und Kultur) sowie Roy Jenkins (sozialdemokratischer britischer Präsident der Kommission). Etwas stärker präsentieren sich Kommissare, die im Anschluss eine Tätigkeit in einem Wirtschaftsunternehmen aufnahmen (18 Prozent), deutlich stärker die Gruppe der »Anderen«, die nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission Parlamentsabgeordnete, Universitätslektoren, Diplomaten oder Kommissionsbürokraten wurden. Diese Erkenntnisse stehen im Einklang mit einer ähnlichen Analyse von Vaubel et al.⁵⁰

Wie Abbildung 3 andeutet, wechseln Kommissare nach ihrem Ausscheiden nicht selten statt in ein hohes politisches Amt in die Wirtschaft. Greifen wir den Analysen zur parteipolitischen Orientierung der Kommissare voraus, so ist bemerkenswert, dass konservative Kommissare in über 23 Prozent der Fälle nach ihrem Ausscheiden eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft aufnahmen, aber nur in ca. 5 Prozent ein

50 Vaubel et al. 2012, S. 59.

Regierungsamt übernehmen. Für Sozialdemokraten ergibt sich ein konträres Bild: In dieser Gruppe nahmen ca. 6 Prozent eine Position in der Privatwirtschaft ein, während knapp 14 Prozent ein Regierungsamt übernahmen. Liberale Kommissare weisen in dieser Hinsicht ein eher ausgeglichenes Bild auf (ca. 15 Prozent Regierungsämter und 19 Prozent Wirtschaft).

Die Auswertung späterer beruflicher Tätigkeiten ist aufgrund lückenhafter Daten und langer Interpretationsketten mit Bedacht zu interpretieren. Auch sehen wir keine starke Evidenz für die flächendeckende Belohnung von Kommissionsmitgliedern mit hochrangigen Positionen in der Politik. Ein leichter Trend zeichnet sich dennoch ab. Während der Übergang in ein Regierungsamt nach einer Tätigkeit in der Kommission in den frühen Phasen kein relevanter Faktor war, lag die Zahl der Mitglieder der Prodi-Kommission, die nach dem Ausscheiden ein Regierungsamt übernahmen, immerhin bei vier (20 Prozent), nach der ersten Barroso-Kommission bei drei (15 Prozent). Insgesamt wird damit die ideologische »Richtung« der Politisierung relevanter.

3. Parteizugehörigkeit

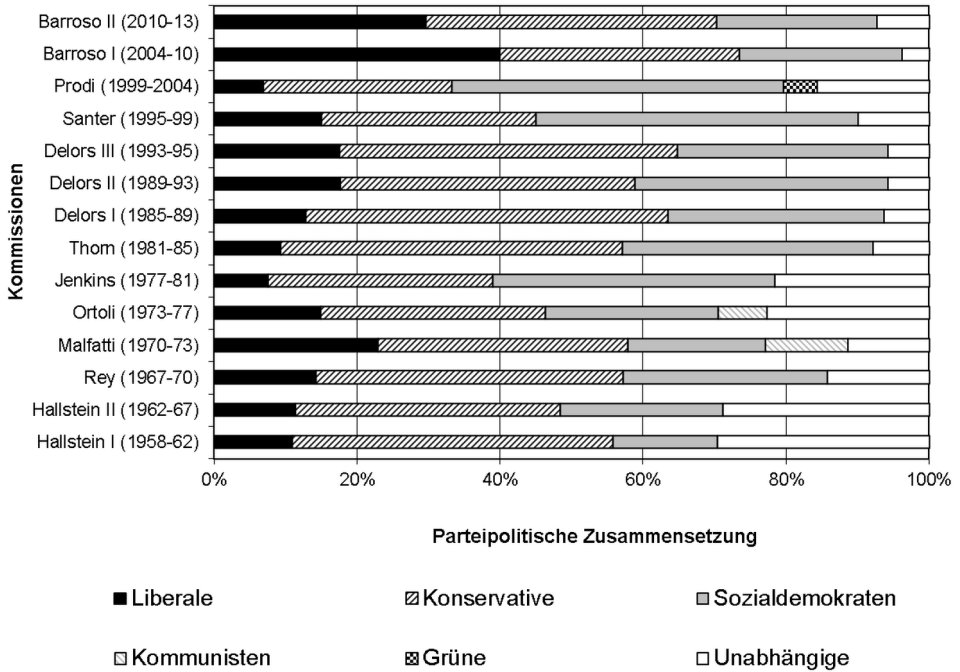
Die folgende Auswertung gibt Aufschluss über die parteipolitische Gewichtung verschiedener Kommissionen und Kommissionsressorts. Jeder Kommissar wurde derjenigen Parteifamilie zugeordnet, der seine nationale Partei zu dem jeweiligen Zeitpunkt im Europäischen Parlament zugehörig war (nicht der Parteifamilie der entsendenden Regierung). So unterscheiden wir zwischen Konservativen, Sozialdemokraten, Liberalen, Grünen, Kommunisten und Unabhängigen.⁵¹ Wir sind uns bewusst, dass nationale Parteipräferenzen in Europa durchaus variieren und die europäischen Parteifamilien sehr heterogen sind, für unser Vorhaben befinden wir die Parteifamilien jedoch als angemessenen Abgrenzungsrahmen. Um Verzerrungen, die sich durch mögliche Personalwechsel während der einzelnen Amtsperioden ergeben könnten, zu vermeiden, wurden hier nicht Personen, sondern Amtszeiten (Monate) gezählt und aggregiert.

3.1 Ideologie über die Zeit

Abbildung 4 zeigt, chronologisch sortiert, die parteipolitische Zusammensetzung aller Kommissionen. Um Verschiebungen des parteipolitischen »Gravitationszentrums« deutlicher herauszustellen, greifen wir bei der gewählten Darstellung auf relative Werte zurück.

51 Eigene Recherche in Anlehnung an Hix, Lord 1997.

Abbildung 4: Verteilung der Amtszeit aller Kommissare verschiedener Parteien – chronologisch



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf den ersten Blick fällt die relative Dominanz konservativer und sozialdemokratischer Kommissare auf. Etwa 70 Prozent der aggregierten Amtszeit aller Kommissionsmitglieder gehen auf das Konto der beiden größten Parteifamilien. Insbesondere sticht der Wert der konservativen Parteifamilie heraus, die allein ca. 38 Prozent der aggregierten Amtszeit aller Kommissare auf sich vereint. Erst mit erheblichem Abstand folgt an dritter Stelle die Parteifamilie der Liberalen, die bei ca. 18 Prozent liegt. Als einzig weitere relevante Gruppe folgen die unabhängigen Kommissionsmitglieder. Kommunisten und Grüne spielten hingegen bei der Besetzung von Kommissionsämtern historisch kaum eine Rolle.

Über den Betrachtungszeitraum sind wechselnde Zyklen parteipolitischer Dominanz zwischen den politischen Lagern zu beobachten. Die Dominanz der konservativen Parteifamilie gründet insbesondere auf den frühen Kommissionen der 1960er (Hallstein I, Hallstein II, Rey), die entscheidend zum Aufbau der Institutionen in der frühen Integrationsphase beitrugen, sowie der 1980er und frühen 1990er Jahre (Thorn, Delors I, Delors II, Delors III). Sozialdemokratische Parteien erlebten in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren (Santer, Prodi) ihre mutmaßlich einflussreichste Zeit, die auch durch insgesamt hohe Politisierung geprägt war. Zentrale Integrationsprojekte wie das Kapitel zur Beschäftigungspolitik im Vertrag von

Amsterdam oder die Neuinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts fallen in diesen Zeitraum.

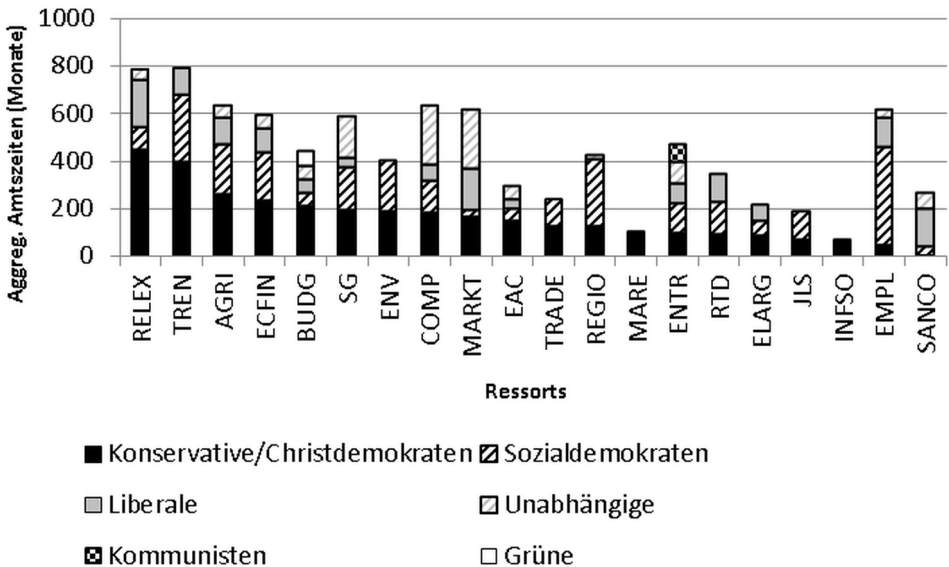
Ein für unsere Analyse besonders bedeutungsschwerer Befund ist der deutliche Rückgang in der Ernennung parteiloser, also unabhängiger Kommissare. Ähnlich wie zuvor bei den beruflichen Hintergründen festgestellt, zeichnet sich hier ab, dass vermeintlich »unpolitische« Figuren – Vertreter aus der Verwaltung oder Diplomaten – an der Kommissionsspitze deutlich seltener gefragt sind. Auch hier tendiert die Gesamtentwicklung angesichts des stetigen Rückgangs unabhängiger Kommissare zu einer stärker parteipolitisch geprägten Kommission.

Auffällig ist auch die Entwicklung des Anteils der Kommissare aus der liberalen Parteifamilie in den beiden letzten Kommissionen. Bis zur Jahrtausendwende schwankte der Anteil liberaler Mitglieder der Kommission meist zwischen 10 und 20 Prozent. Einen historischen Tiefstand erfuhren die liberalen Parteien dabei unter der Präsidentschaft Jenkins', als der deutsche Guido Brunner der einzige liberale Kommissar war. Einen erneuten deutlichen Rückgang erlebte die liberale Parteifamilie schließlich während der Präsidentschaft von Romano Prodi zu Beginn der 2000er Jahre, als nur ca. 10 Prozent der aggregierten Amtszeit aller Kommissare auf sie entfiel. Umso stärker sind liberale Kommissionsmitglieder seit Beginn der Präsidentschaft Barrosos vertreten. Während der ersten Amtszeit des Portugiesen erreichte der Anteil liberaler Kommissare einen historischen Höchststand. Etwa 39 Prozent der aggregierten Amtszeit aller Kommissare der ersten Barroso-Kommission war liberalen Mitgliedern zuzuordnen. Kaum weniger prominent vertreten sind liberale Kommissare schließlich unter der zweiten Barroso-Kommission. Von ihrem Antritt im Februar 2010 bis zum Ende unseres Erhebungszeitraums im August 2013 entfielen beinahe 30 Prozent der Amtszeit auf liberale Kommissionsmitglieder. Die zunehmende Bedeutung parteipolitischer Herkunft sollte sich nicht nur in der Aggregation, sondern vor allem in den einzelnen Ressorts zeigen, die – ähnlich wie in der nationalen Politik – in unterschiedlichem Maße das Interesse der verschiedenen politischen Parteien auf sich ziehen.

3.2 *Ideologie über Ressorts*

In einem zweiten Schritt nehmen wir eine sektorale Perspektive ein, bei der wir zwischen den Ressorts der Kommission unterscheiden. Die folgende Abbildung zeigt zu diesem Zweck die parteipolitische Orientierung der Kommissare nach Aufgabebereichen an. Dabei ist die unterschiedliche Höhe der Balken auf das jeweilige Alter der entsprechenden Ressorts zurückzuführen – nicht alle existieren bereits seit den Gründungsverträgen.

Abbildung 5: Parteipolitische Orientierung der Kommissare nach Ressorts



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5 zeigt deutlich eine ungleiche ideologische Verteilung über Ressorts – ganz wie die Vergleichende Regierungslehre angesichts des abweichenden Ressortnutzens für unterschiedliche Parteien erwartet.⁵² Vor diesem Hintergrund ist die Dominanz sozialdemokratischer Kommissare in Ressorts mit stärker interventionistischem Mandat, wie Regionalpolitik (GD REGIO) oder Beschäftigung und Soziales (GD EMPL), wenig erstaunlich. Ebenfalls wenig überrascht, dass sich unter den konservativ dominierten Ressorts viele ökonomische Aufgabenbereiche befinden, so der Haushalts- und Finanzbereich (GDs BUDG und ECFIN). Liberale Kommissare fanden sich am längsten in den Ressorts Außenpolitik (GD RELEX), Verbraucherpolitik (GD SANCO) und Binnenmarkt (GD MARKT). Im letztgenannten, dem Binnenmarktresort, fällt auch der geringe Wert auf, der sozialdemokratischen Kommissaren zugewiesen werden konnte. Dieses parteipolitische Ungleichgewicht ist relativ bedeutsam, wenn man bedenkt, dass das Binnenmarktresort nicht nur häufig mit der Federführung für EU-Gesetze betraut, sondern – aufgrund der Querschnittsfunktion, die der Binnenmarkt für das Integrationsprojekt hat – auch an vielen Gesetzesinitiativen anderer GDs beteiligt ist.⁵³ Auch weitere wirtschaftspolitische Ressorts wurden während der Amtszeit Prodis und der ersten Amtszeit Barrosos überwiegend von liberalen Kommissaren besetzt. Neben Frits Bolkestein (GD MARKT) sind unter Prodi etwa Siim Kallas (GD ECFIN) und Olli Rehn (GD ENTR)

52 Bäck et al. 2011; Franchino 2006.

53 Hartlapp et al. 2010.

zu nennen. Während der ersten Barroso-Kommission besetzen liberale Kommissare die wirtschaftlichen Ressorts Wettbewerb (GD COMP, Neelie Kroes), Binnenmarkt (GD MARKT, Charlie McCreevy) und Verkehr und Transport (GD TREN, Andris Piebalgs), in der darauf folgenden zweiten Barroso-Kommission die Ressorts Finanzwirtschaft (GD ECFIN, Olli Rehn), Handel (GD TRADE, Karel de Gucht) und Verkehr und Transport (GD TREN, Siim Kallas).

Insgesamt zeigt sich in der Kommission ein zeitliches und sektorales Ungleichgewicht der parteipolitischen Orientierung von Kommissaren. Tendenziell sind wirtschaftspolitische Ressorts eher konservativ dominiert, interventionistische GDs (mit wichtigen Ausnahmen wie GD AGRI) eher sozialdemokratisch. Die Parallelen mit Mustern der Ressortverteilungen auf nationaler Ebene legen den Schluss nahe, dass Parteipolitik bei der Postenbesetzung und Aufgabenverteilung ein überaus entscheidendes Kriterium ist. Auch hier zeichnet sich somit ein erheblicher Politisierungsgrad ab. Wie parteipolitische Ungleichgewichte in der Kommission europäische Politik beeinflussen können, zeigen wir im Folgenden exemplarisch für die Positionsbildung bei konkreten Gesetzesinitiativen der Prodi- und ersten Barroso-Kommission.

3.3 Parteipolitische Orientierung als Erklärungsfaktor für Positionen

Ob und wie die parteipolitische Orientierung der Kommissare auf Politikinhalte wirkt, lässt sich über Fallstudien zeigen. Erklärungen für die endgültigen Inhalte europäischer Politik sind allerdings deutlich komplexer. Auch wenn sich parteipolitisch motivierte Positionen in der Kommission aufzeigen lassen, können diese im weiteren Prozess immer noch von anderen Akteuren und Institutionen ausgeglichen oder auch verstärkt werden. In den Beispielen lässt sich zwischen dem Einfluss individueller Akteure und einem parteipolitischen Gravitationszentrum im Kollegium der Kommissare unterscheiden – beide sind in unserem ersten Fall von Interesse.

So hatte die GD Binnenmarkt die Federführung bei der Formulierung der Bolkestein-Richtlinie (2006/123/EG) inne, die als Inbegriff liberaler EU-Politik gilt. Bolkestein, ehemaliger Minister und Fraktionsvorsitzender der niederländischen Liberalen, hatte aus ideologischer Überzeugung gemeinsam mit der zuständigen Abteilung die horizontale Ausweitung des Herkunftslandprinzips über Sekundärrecht vorbereitet. Und er hatte die Richtlinie in der sozialdemokratisch dominierten Prodi-Kommission erfolgreich zur Abstimmung gebracht.⁵⁴ Hinzu kommt, dass der Großteil des legislativen Prozesses der Dienstleistungsrichtlinie von der sehr liberal geprägten ersten Barroso-Kommission begleitet wurde.

Individueller Einfluss wird noch deutlicher, wenn wir den Kommissionsvorschlag zur erst kürzlich im Ministerrat verabschiedeten Richtlinie zur Patientenmobilität (2011/24/EU) analysieren. Der Richtlinienvorschlag verspricht allen Bürgern, die in einem Mitgliedstaat versichert sind, Zugang zur Gesundheitsversorgung in anderen Mitgliedstaaten gegen Kostenrückerstattung im Heimatland. Ursprünglich sollten Gesundheitsdienste über die umstrittene Richtlinie zur Dienstleistungsliberalisie-

⁵⁴ Hartlapp et al. 2014, Abschnitt 5.4.2.

reguliert werden, wurden dort aber im inter-institutionellen Prozess ausgenommen. Die 2005 auf Ebene der Dienststellen entworfene Richtlinie zur Patiententmobilität war intern zunächst wenig umstritten, aber Parteipolitik kam »vehement ins Spiel«,⁵⁵ als der Entwurf die politische Ebene der Kommission erreichte und von den Kommissaren diskutiert wurde.

Dort kritisierten die sozialdemokratischen Kommissare Spidla (GD EMPL), Mandelson (GD TRADE) und Wallström (GD INFSO) den ursprünglichen Kommissionsvorschlag lautstark als marktliberal (AE 19.12.2007, FT 20.12.2007). Besonders die schwedische Kommissarin Wallström zeigte »grundlegende Skepsis« gegenüber den hohen Kosten, die mit der Abschaffung der Vorabgenehmigung von Auslandsbehandlungen auf nationale Wohlfahrtsstaaten zukommen könnten, und argumentierte öffentlich, »für diesen Vorschlag müssen insbesondere das Rückzahlungsproblem und seine Konsequenzen noch einmal reflektiert werden«. ⁵⁶ Und – das ist für den interessierenden Faktor zentral – sie bezog Position gegen die Initiative, obwohl die konservative schwedische Regierung die europäische Regelung explizit befürwortete (AE 4.12.2006). Die sonst in Fallstudien nur mühsam zu differenzierende Erklärungskraft nationalstaatlicher und parteipolitischer Positionen ist hier also isoliert zu betrachten. Der tatsächlich eingebrachte Vorschlag zeigt dann auch an zentralen Stellen Veränderungen hin zu sozialdemokratischen Positionen. Ein Beispiel ist die Möglichkeit für Nationalstaaten, die Rückerstattung an die vorherige Genehmigung der Behandlung im Ausland zu binden, sofern eine komplette Liberalisierung das finanzielle Gleichgewicht des nationalen Gesetzes zu untergraben droht.⁵⁷

Ein weiteres Beispiel für den Einfluss parteipolitischer Orientierung auf Gesetzesinitiativen der EU-Kommission ist das 6. Forschungsrahmenprogramm EURATOM. Hier sprach sich die »grüne« Haushalts-Kommissarin Schreyer aus Überzeugung für eine Reduzierung der Forschungsgelder für Nuklearenergie aus. Ihre parteipolitisch motivierte Position kam zum Tragen, weil das Haushaltsressort bei Abstimmungsprozessen distributiver Politiken in der Kommission über Vetomacht verfügt.⁵⁸

Diese Beispiele zeigen, dass und wie die parteipolitische Orientierung der Kommissare Einfluss nehmen kann, aber auch, wie sie institutionell über interne Koordinierungsstrukturen und situativ vermittelt wird. Insgesamt bleibt die parteipolitische Orientierung der Kommissare einer unter vielen Faktoren, die die Positionsbildung in der EU-Kommission beeinflussen. Quantitativ nimmt sie beispielsweise seltener Einfluss als nationale Positionen oder organisierte Interessen.⁵⁹ Trotzdem sollten die Ungleichgewichte über die Zeit und Ressorts erklärungsrelevant für die Politik sein, die in Brüssel gemacht wird. Herauszustellen ist

55 Interview 73, Europäische Kommission.

56 Ihr Sprecher J. Hennon, zitiert in EurActiv 2008.

57 Hartlapp et al. 2014, Kapitel 5.4.4.

58 Ebd., Kapitel 6.2.3.

59 Ebd., Kapitel 11.

zudem, dass offensichtlich gerade einige der inhaltlich besonders umkämpften Gesetzesinitiativen nur unter Berücksichtigung der parteipolitischen Orientierung der Kommissare zu erklären sind.

4. Fazit

Aus theoretischer Sicht ist es unüblich, die Europäische Kommission als (partei)politisch orientierten Akteur zu betrachten. Es dominiert das Bild einer non-majoritären Institution, in der Neutralität als der Schlüssel zur effektiven Steuerung verstanden wird. Wir haben in diesem Beitrag anhand von drei Indikatoren zeigen können, dass die politische Spitze der Europäischen Kommission zunehmend politisiert ist. Unsere Analysen basieren mit der Sozialisierungs- und Delegationslogik auf unterschiedlichen Theorieschulen und verbinden Vorteile eines objektiven Maßes der Politisierung mit individuellen Daten, die auch rückblickend erhoben werden können. Inhaltlich spiegelt sich die Politisierung der Kommission in einer abnehmenden Zahl parteipolitisch unabhängiger Kommissare wider, in dem steigenden Anteil von Kommissaren, die bereits vor dem Eintritt in die Kommission (teilweise hochrangige) politische Ämter innehaben, und in der steigenden (aber insgesamt geringen) Zahl von Kommissaren, die nach dem Ausscheiden aus der Kommission einer politischen Tätigkeit nachgehen. Parteipolitische Orientierung ist innerhalb der Europäischen Kommission über die Zeit und Ressorts ungleich verteilt. Ihr faktischer Einfluss bleibt institutionell und situativ vermittelt. Diese Ergebnisse bieten wichtige Einsichten für drei Perspektiven.

Aus *verwaltungswissenschaftlicher Perspektive* zeichnen Studien zur formalen und funktionalen Politisierung der Verwaltungsbeamten in der Kommission zuletzt das Bild eines neutralen Akteurs und sinkender Politisierung.⁶⁰ Unsere Analyse deutet für das Führungspersonal auf eine gegenteilige Entwicklung hin. So konnten wir zeigen, dass auch auf EU-Ebene eine stärkere Politisierung der Verwaltungsspitze zu erkennen ist – so wie in den meisten nationalen Exekutiven. Wird die Kommission aber immer politischer, so unser Argument, werden parteipolitische Unterschiede relevant. Die interne Verteilung ideologischer Orientierungen über die Zeit und Sektoren zeigt eine Dominanz konservativer Kommissare. Nur unter Santer und Prodi lag das parteipolitische Gravitationszentrum im Kollegium der Kommissare bei den Sozialdemokraten. Für die beiden stärker politisierten letzten Kommissionen fällt der große Anteil liberaler Kommissare auf, die zudem übermäßig in wirtschaftspolitisch zentralen Ressorts vertreten sind. Exemplarisch konnten wir zeigen, dass und wie ideologische Orientierung inhaltliche Effekte nach sich ziehen kann. Das Desiderat für zukünftige Forschung ist, diese punktuellen Effekte durch die Analyse verschiedener Politiken systematischer und über die kommissionsinterne Positionsbildung hinaus für den gesamten Entscheidungsprozess im EU-System nachzuzeichnen.

60 Balint et al. 2008; Egeberg 2006; Hooghe 2001; Trondal 2010; zuletzt Kassim et al. 2013.

Insgesamt hat sich die Kommission in ihrer Zusammensetzung zu einem Akteur mit politisch stärker polarisierten Gruppen entwickelt – mit Implikationen für das politische System der EU. Hier bietet unsere Analyse der *Europaforschung* Anknüpfungspunkte für Überlegungen zu politischen Alternativen und möglichen Konfliktlinien in einem zunehmend politisierten System. Insgesamt ist davon auszugehen, dass ideologische Ungleichgewichte bei gleichzeitiger Politisierung der Kommission häufiger zu systematischen inhaltlichen Verzerrungen oder einer Blockadesituation im gesamteuropäischen Gesetzgebungsprozess führen können. Dies sollte auch dann gelten, wenn andere Akteure innerhalb der Kommission und im inter-institutionellen Gesetzgebungsprozess punktuell ausgleichende Wirkung auf Gesetzesinitiativen haben können. Andererseits sollte die zunehmende Politisierung gleichzeitig neue Möglichkeiten für zusätzliche Allianzen bieten, die im besten Fall nationalstaatliche Konfliktlinien überbrücken können.

Schließlich ergibt sich aus dem zuvor Gesagten eine wichtige Einsicht für *politökonomische Erklärungsansätze* des Integrationsprozesses. In historischer Perspektive kann die Europäische Kommission mit Blick auf die Persönlichkeitsmerkmale ihres Spitzenpersonals nicht als einschlägig marktliberal bezeichnet werden. Eine Erklärung für »die neoliberale Neigung der EU«⁶¹ und einen konvergenten Trend der Marktschaffung in den Mitgliedstaaten muss für weite Phasen des Integrationsprozesses also in anderen Ansätzen liegen. Allerdings lassen insbesondere die Befunde zu den letzten Kommissionen den Schluss zu, dass es erstens in den wirtschaftspolitisch besonders einflussreichen Ressorts zur Ballung bestimmter parteipolitischer Orientierungen kommt und dass zweitens in den letzten Amtsperioden ein Trend zu Kommissaren mit liberalem politischen Hintergrund erkennbar ist. Gerade in der jüngeren Vergangenheit und bei der Formulierung der Krisenpolitik könnte die parteipolitisch liberale Kommission also doch eine Rolle gespielt haben.

Literatur

- Aberbach, Joel D.; Putnam, Robert D.; Rockman, Bert A. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel D. et al. 1990. »American and German federal executives – technocratic and political attitudes«, in *International Social Science Journal* 42, 1, S. 3-18.
- Bäck, Hanna; Debus, Marc; Dumont, Patrick 2011. »Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies«, in *European Journal of Political Research* 50, 4, S. 441-478.
- Balint, Tim; Bauer, Michael W.; Knill, Christoph 2008. »Bureaucratic change in the European administrative space: the case of the European Commission«, in *West European Politics* 31, 4, S. 677-700.
- Ban, Carolyn 2013. *Management and culture in an enlarged European Commission. From diversity to unity?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cram, Laura 1997. *Policy-making in the EU – conceptual lenses and the integration process*. London: Routledge.
- Döring, Holger 2007. »The composition of the college of commissioners: patterns of delegation«, in *European Union Politics* 8, 2, S. 207-228.

61 Scharpf 2009, S. 228.

- Druckman, James N.; Warwick, Paul von 2005. »The missing piece: measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies«, in *European Journal of Political Research* 44, 1, S. 17-42.
- Egeberg, Morten 2006. »Executive politics as usual: role behaviour and conflict dimensions in the college of European Commissioners«, in *Journal of European Public Policy* 13, 1, S. 1-15.
- EurActiv 2008. *Confusion surrounds EU's health services directive*. www.euractiv.com/health/confusion-surrounds-eus-health-s-news-219395 (Zugriff vom 06.01.2015).
- Fox, Benjamin 2014. »Juncker's economic balancing act«, in *EUObserver* vom 11. September 2014.
- Franchino, Fabio 2006. »Delegation in the European Union: debates and research agenda«, in *Delegation in contemporary democracies*, hrsg. v. Braun, Dietmar; Gilardi, Fabrizio, S. 216-238. New York: Routledge.
- Franchino, Fabio 2009. *Data on Commission portfolios since 1958*. www.sociol.unimi.it/doce nti/franchino/documenti/File/Publications%20Downloads/EJPR%202008/Datasets.zip (Zugriff vom 14.06.2011).
- Haas, Ernst B. 2004 [1958]. *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*. London: Stevens & Sons Limited.
- Hartlapp, Miriam; Metz, Julia; Rauh, Christian 2010. »The agenda set by the EU Commission: the result of balanced or biased aggregation of positions?«, in *LEQS Paper* No. 21, April 2010. London: London School of Economics.
- Hartlapp, Miriam; Metz, Julia; Rauh, Christian 2014. *Which policy for Europe? Power and conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon; Lord, Christopher 1997. *Political parties in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon; Noury, Abdul; Roland, Gérard 2005. »Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001«, in *British Journal of Political Science* 35, 2, S. 209-234.
- Hooghe, Liesbet 2001. *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet 2013. »What officials believe«, in *The European Commission of the twenty-first century*, hrsg. v. Kassim, Hussein et al., S. 103-129. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Garry 2006. »The neo-functionalists were (almost) right: politicization and European integration«, in *The diversity of democracy: a tribute to Philippe C. Schmitter*, hrsg. v. Crouch, Colin; Streeck, Wolfgang, S. 205-222. London: Edgar Elgar.
- Höpner, Martin et al. 2011. »Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern«, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63, 1, S. 1-32.
- Kassim, Hussein et al. 2013. *The European Commission of the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Marks, Gary; Steenbergen, Marco 2004. *European integration and political conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayntz, Renate; Derlien, Hans-Ulrich 1989. »Party patronage and politicization of the West German administrative elite 1970-1987 – toward hybridization?«, in *Governance* 2, 4, S. 384-404.
- Mitrany, David 1971. »The functional approach in historical perspective«, in *International Affairs* 47, 3, S. 532-543.
- Moravcsik, Andrew 1993. »Preferences and power in the European Community: a liberal inter-governmentalist approach«, in *Journal of Common Market Studies* 31, 4, S. 473-523.
- Page, Edward C. 2012. *Policy without politicians. Bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Guy; Pierre, Jon 2004. *The politicization of the civil service in comparative perspective: a quest for control*. London: Routledge.
- Pollack, Mark A. 2000. »The Commission as an agent«, in *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, hrsg. v. Nugent, Neill, S. 111-130. Houndsmills: Macmillan.
- Reichard, Christian; Schröter, Eckhard 2009. »Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Traditierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven«, in *der moderne staat* 2, 1, S. 17-36.

- Roederer-Rynning, Christilla 2003. »From ›talking shop‹ to ›working parliament‹? The European Parliament and agricultural change«, in *Journal of Common Market Studies* 41, 1, S. 113-135.
- Schain, Martin A. 2008. »Commentary: why political parties matter«, in *Journal of European Public Policy* 15, 3, S. 465-470.
- Scharpf, Fritz 1999. *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2009. »Europe's neo-liberal bias«, in *Aftershocks*, hrsg. v. Hemerijck, Anton; Knapen, Ben; Doorne, Ellen van, S. 228-234. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schmidt, Manfred G. 1996. »When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy«, in *European Journal of Political Research* 30, 2, S. 155-183.
- Schmidt, Susanne K. 2012. »Who cares about nationality? The path-dependent case law of the ECJ from goods to citizens«, in *Journal of European Public Policy* 19, 1, S. 8-24.
- Schnapp, Kai-Uwe 2004. *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien – Eine vergleichende Analyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwanke, Katja; Ebinger, Falk 2006. »Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität«, in *Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 37, S. 228-249.
- Trondal, Jarle 2010. *An emergent European executive order*. Oxford: Oxford University Press.
- Vaubel, Roland; Klingen, Bernhard; Müller, David 2012. »There is a life after the Commission: an empirical analysis of private interest representation by former EU-Commissioners, 1981-2009«, in *Review of International Organizations* 7, 1, S. 59-80.
- Vaucher, Antoine 2013. »Euro-lawyering, transnational social fields and European polity-building«, in *Lawyering Europe. European law as a transnational social field*, hrsg. v. Vaucher, Antoine; de Witte, Bruno, S. 1-17. Oxford: Oxford University Press.
- Warntjen, Andreas; Hix, Simon; Crombez, Christophe 2008. »The party political make-up of EU legislative bodies«, in *Journal of European Public Policy* 15, 8, S. 1243-1253.
- Weiler, Joseph H.H. 1981. »The community system: the dual character of supranationalism«, in *Yearbook of European Law* 1, S. 257-306.
- Wonka, Arndt 2007. »Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications«, in *Journal of European Public Policy* 14, 2, S. 169-189.
- Wonka, Arndt 2008. *Die Europäische Kommission. Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?* Baden-Baden: Nomos.
- Zimmer, Christina; Schneider, Gerald; Dobbins, Michael 2004. *The contested council: the conflict dimension of an intergovernmental institution*. Conference Paper: ECPR-implications of a wider Europe: politicity, institutions and diversity. Bologna.
- Zürn, Michael 2006. »Zur Politisierung der Europäischen Union«, in *Politische Vierteljahresschrift* 47, 2, S. 242-251.

Zusammenfassung: Wenngleich formal als neutrale Bürokratie errichtet, wird die EU-Kommission zunehmend politischer. Auf der Basis neuer Daten zum beruflichen Hintergrund und zu parteipolitischer Orientierung der Kommissare analysieren wir, wo eine unausgeglichene Verteilung parteipolitischer Merkmale über die Zeit und Sektoren vorliegt. Schließlich zeigen wir anhand kurzer Fallstudien exemplarisch, dass und wie die Politisierung Politikinhalt in der EU-Kommission beeinflusst.

Stichworte: Politisierung, politischer Bias, Europäische Kommission, beruflicher Hintergrund, Parteipolitik, Drehtür-Effekt

The European Commission – a (party) political actor?

Summary: Despite its formal role as a neutral bureaucracy, the European Commission has tendencies of politicization. Presenting new empirical data on the professional background and party political affiliation of the commissioners, we analyze temporal and sectoral differences in ideological orientation. The article ends with a short empirical account of the impact of politicization on specific processes of position formation within the EU Commission.

Keywords: politicization, political biases, European Commission, professional background, party politics, revolving door

Autoren

Prof. Dr. Miriam Hartlapp
Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft
Beethovenstraße 15
04107 Leipzig
miriam.hartlapp@uni-leipzig.de

Yann Lorenz
yann.lorenz@t-online.de