

TAGUNG

Die Stellung der Europäischen Kommission im EU-Institutionengefüge

Jana Pöhler*

Die Europäische Union (EU) durchlebt momentan turbulente Zeiten. Die fortwährenden Auswirkungen der Eurokrise, die Austrittsverhandlungen mit Großbritannien sowie die ungelöste Flüchtlingssituation stellen sie vor große Aufgaben. Hinzu kommt eine verstärkte Europaskepsis in der Bevölkerung. Gleichzeitig suchen die europäischen Institutionen nach der Umsetzung des Lissabonner Vertrags noch immer ihr Gleichgewicht. Inmitten dieser politischen und institutionellen Spannungen befindet sich die Europäische Kommission. Mit Blick auf die gegenwärtigen Krisendynamiken mehrten sich die Fragen, inwiefern die Kommission noch eine entscheidende Rolle in der europäischen Politikgestaltung einnehmen kann – oder sollte. Diese Fragen wurden mit dem Ziel diskutiert, die Bedeutung der Europäischen Kommission als Institution und Akteur unter den aktuellen politischen Bedingungen zu beleuchten und über ihre Rolle zu debattieren.

Michael W. Bauer, Jörn Ege und Stefan Becker betonten eingangs die aktuelle Rolle der Europäischen Kommission als Motor der Integration und Politikgestalterin.

In die Beziehung zwischen Kommission und Europäischem Rat führte *Wolfgang Wessels* ein. Obwohl die Kommission im Vergleich zum Europäischen Rat an Einfluss verloren zu haben scheint, könne sie als ein verdeckter Prinzipal angesehen werden, der über den Europäischen Rat Projekte voranbringt.

Die Europäische Kommission als Motor des europäischen Zusammenhalts?

Durchgeführt vom Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse von Prof. Dr. Michael W. Bauer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

20./21. Juli 2017, Speyer

Begrüßung

Prof. Dr. Michael W. BAUER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Eröffnung: Die Kommission und die gegenwärtigen Herausforderungen der EU

Prof. Dr. Michael W. BAUER, Dr. Jörn EGE und Stefan BECKER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Die Kommission im EU-Institutionengefüge

Die Kommission und der Europäische Rat: wer ist der Prinzipal – oder: mehr als ein Sekretariat?

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Unter welchen Bedingungen folgt die Kommission den Initiativen des Europäischen Parlaments?

Prof. Dr. Andreas MAURER, Universität Innsbruck

Das (neue) Verhältnis von Europäischer Zentralbank und Kommission nach der Finanzkrise

Dr. Johannes LINDNER, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main

* Jana Pöhler, M.A., Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Prof. Dr. Michael W. Bauer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Der Frage, unter welchen Bedingungen die Kommission den Initiativen des Europäischen Parlaments folgt, widmete sich *Andreas Maurer*. Abgesehen von wenigen Ausnahmen habe das Parlament nur ein indirektes Initiativrecht, da Rechtsakte nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden können. Die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens sei daher von ihrem Willen abhängig. Welchen Einfluss das Europäische Parlament dabei hat, untersuchte Maurer gemeinsam mit Michael C. Wolf. Nach der Auswertung von Daten der Kommission kamen sie zu dem Ergebnis, sie setze rund ein Drittel der Forderungen des Europäischen Parlaments im Bereich nichtlegislative und legislative Initiativverfahren voll um.

Einen Einblick in die Praxis gab *Johannes Lindner*. Er stellte das Verhältnis zwischen Europäischer Zentralbank (EZB) und Kommission dar. Die Unabhängigkeit der EZB sei wichtig, dennoch seien Arbeitsbeziehungen zu und Austausch mit den anderen Institutionen der Union sinnvoll. Aufgrund von Dialogen und Informationsaustausch zwischen Kommission und EZB können beispielsweise die Rettungsschirme oder die Bankenaufsicht reibungslos funktionieren, da die Zentralbank über Expertise und Erfahrungen in diesen Bereichen verfüge. Lindner führte aus, dass die EZB nicht Teil des Unionsinstitutionengefüges sei und der Bedeutungszuwachs von Zentralbanken in Finanzkrisen prinzipiell keine Besonderheit darstelle. Kernthese für die anschließende Diskussion war, dass sich das Verhältnis zwischen EZB und Kommission aufgrund der Finanzkrise nicht fundamental verändert habe.

Gestaltungsmöglichkeiten interner und externer Politiken

Die Führungsstrategie der Kommission unter Jean-Claude Juncker war das zentrale Thema der Präsentation von *Ingeborg Tömmel*. Die Kommission als nicht gewählte Institution habe zwar keine direkten „Follower“, die von der politischen Agenda direkt überzeugt und bereit sind, die Kommission zu unterstützen.

Die Kommission als Akteurin: Handlungsspielraum und Führungsanspruch

Vorsitz: Stefan BECKER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Leadership unter Juncker – Political Leadership in hard times

Prof. Dr. Ingeborg TÖMMEL, Universität Osnaabrück

Not even hypocrisy left? Assessing changes in the talk, decisions, and actions of the European Commission in EU Environmental Policy

Prof. Dr. Christoph KNILL und Yves STEINEBACH, Ludwig-Maximilians-Universität München

Die Kommission als Organisation: Interne Strukturen und Prozesse

Vorsitz: Prof. Dr. Michael W. BAUER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

The role of conflict in EU agenda-setting: linking intra-Commission and inter-institutional processes

Prof. Dr. Miriam HARTLAPP, Freie Universität Berlin

Comparing management reforms in the European Commission with other international organizations

Dr. Jörn EGE und Prof. Dr. Michael W. BAUER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

EU politicization and policy initiatives of the European Commission

Dr. Christian RAUH, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Projektteams in der Europäischen Kommission – ein Mittelweg zwischen Effektivität und Politik?

Robert BÖTTNER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Rechtsetzung und Durchführung: Interne Politiken I

Vorsitz: Dr. Jörn EGE, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

The „Guardian of the Treaties“ as Violator of the European Law: Empirical patterns of European Commission Noncompliance

Dr. Christian ADAM, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Michael W. BAUER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Daher bestünden die Machtressourcen für politische Führung der Kommission hauptsächlich in Überzeugung und Mobilisierung anderer für ihre Vorhaben. Dennoch könne man die breite Öffentlichkeit sowie Mitarbeiter der Kommission oder anderer EU-Institutionen, beispielsweise Parlamentarier, als „Follower“ betrachten. Die Kommission schaffe Leader-Follower-Strukturen, da sie die Motive der Unterstützer zwar wecke, diese aber nicht befriedige. Laut Tömmel versuche Kommissionspräsident Juncker nun, die Führungsrolle für die Kommission zurückzugewinnen, Effizienz und Effektivität europäischer Politik zu verbessern und deren Zukunftsfähigkeit durch Mobilisierung interner und externer Unterstützer zu stärken.

Das Verhalten der Kommission in der Umweltpolitik seit der globalen Finanzkrise untersuchten *Christoph Knill*, *Yves Steinebach* und *Xavier Fernández-i-Marín*. Steinebach legte dar, dass zwischen dem, was die Europäische Kommission sagt, entscheidet und letztendlich tut, eine Entkopplung stattfinde, da nach 2008 kaum Umweltregulierungen beschlossen und umgesetzt worden seien. Dieses Szenario wird als „Hypocrisy“ bezeichnet. Steinebach argumentierte, dass es so aussieht, als sei die europäische Umweltpolitik grundsätzlich immer weniger von Interesse. Im Verhalten der Kommission sei noch nicht einmal „Hypocrisy“ übriggeblieben, sondern eher das Szenario des „Non-Entrepreneurs“, da die Kommission noch nicht einmal mehr über Umweltpolitik rede. Jedoch betonte er, dass es sich hierbei um vorläufige Forschungsergebnisse handelt, weshalb noch keine endgültigen Schlüsse gezogen werden können.

Organisationsstrukturen und Prozesse der Kommission

Die Rolle von Konflikten im Agenda-Setting der Europäischen Union und die Verbindung von intra- und interinstitutionellen Prozessen skizzierte *Miriam Hartlapp* in ihrem Vortrag. Die Wissenschaft habe sich hier bislang

Europeanized solutions to common problems? The customization, outcomes and impacts of EU food safety directives

Dr. Eva THOMANN, Universität Heidelberg

Rechtsetzung und Durchführung: Interne Politiken II

Vorsitz: Prof. Dr. Eva G. HEIDBREDER, Universität Magdeburg

Technocracy, nation state control and the market in the European Union. Patterns of pooling and delegation of competences after the crisis

Dr. Daniel SEIKEL, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

The European Commission and Country-Specific Recommendations in the European Semester: An Impartial Advisor?

Stefan BECKER, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Die Rolle der Kommission in der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen?

Prof. Dr. Michèle KNOTT, Technische Universität Darmstadt

Rechtsetzung und Durchführung: Externe Politiken

Vorsitz: Prof. Dr. Eva G. HEIDBREDER, Universität Magdeburg

Weniger Personenfreizügigkeit, trotzdem Marktzugang? Die Europäische Kommission im Verhandlungsdilemma mit (künftigen) Drittstaaten

Prof. Dr. Sandra ECKERT, Goethe-Universität Frankfurt am Main

Unionsinteresse und Bürgernähe im Außenhandelsrecht

Dr. Eljalil TAUSCHINSKY und Prof. Dr. Wolfgang WEIß, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

hauptsächlich auf die interinstitutionellen Prozesse gestützt, wobei Hartlapp argumentierte, dass der intrainstitutionelle Prozess der einzelnen Institutionen genauso wichtig ist, um das Handeln der EU-Organisationen zu erklären. Hartlapp untersuchte die intrainstitutionellen Prozesse innerhalb der Prodi- und Barroso-I-Kommission, genauer das Verhältnis von Konfliktpotenzial und Verhandlungsdauer einzelner Gesetzesinitiativen. Diese

verglichen sie mit dem Verhältnis von Konfliktpotenzial und Verhandlungsdauer derselben Gesetzesinitiativen im Rat. Es gebe eine starke Korrelation, d.h., es werde ähnlich lang schon innerhalb der Kommission diskutiert, bevor eine Gesetzesinitiative dann im Rat besprochen wird, wobei dies auch nach Politikfeldern variere. Beispielsweise würden politisch hochkontroverse Themen, wie Fördergelder im Bereich der Kernenergieforschung, ausführlicher im interinstitutionellen Bereich des Rates besprochen und weniger lang schon vorher innerhalb der Kommission diskutiert.

Jörn Ege und Michael W. Bauer untersuchten Managementreformen der Europäischen Kommission im Vergleich zu denen anderer internationaler Organisationen. Im Vortrag warf Ege die Frage auf, weshalb sich manche internationalen Sekretariate schneller als andere verändern und was die Konsequenzen dieses Wandels sind. Hierzu gebe es zwar ältere Studien zu einer großen Anzahl an Institutionen, jedoch wenige breite Bestandsaufnahmen. Die Kommission sei weitreichend reformiert worden, daher eigne sie sich gut für eine vergleichende Untersuchung.

Die Politisierung der europäischen Integration nahm Christian Rauh in den Blick. Eine Auswertung von 17 verbraucherpolitischen Initiativen bestätige, dass die Politisierung der Europäischen Union Einfluss auf die Politikgestaltung auf supranationaler Ebene habe. Bei Themen öffentlicher Salienz und Politisierung handle die Kommission interventionistisch. Hierdurch erhöhe sich teilweise die demokratische Qualität, da Verbraucherinteressen umgesetzt werden. Der zeitweise Interventionismus sei jedoch auch durch Lobbyarbeit manipulierbar und könne zu internen

Konflikten führen. Für die Verbraucherpolitik und das Handeln der Kommission zeige sich, dass ein Politisierungseinfluss auf die Inhalte der Brüsseler Tagespolitik bestehe.

Zum Abschluss des ersten Veranstaltungstages setzte Robert Böttner den Schwerpunkt auf das Rechtliche und stellte seine Sichtweise auf die unter Präsident Juncker eingeführten Projektteams der Europäischen Kommission dar. Die Projektteams, bestehend aus einer Gruppe von Kommissaren unter der Führung des Vizepräsidenten der Kommission, könnten zu einer effizienteren Arbeitsweise beitragen und würden für bestimmte Projekte eingesetzt. Nach Meinung Böttners seien die Projektteams zwar eine gute Lösung zur Steigerung der Effektivität, sie stünden jedoch nicht unbedingt in Einklang mit dem gültigen Primärrecht, da beispielsweise die Gleichheit der Kommissare momentan nicht sichergestellt werde.

Rechtssetzungsperspektiven der Kommission

Compliance-Theorien und der Frage, wie verbreitet Rechtsbruch durch die Kommission ist, widmete sich Christian Adam am zweiten Veranstaltungstag. Er ging davon aus, dass Rechtsbrüche, die die Kommission begeht, bei Weitem nicht trivial und teilweise aufgrund von Kalkül und teilweise durch Ungeschick entstehen.

Einen anderen Schwerpunkt setzte Eva Thomann in ihrem Vortrag über europäische Lösungen gemeinsamer Probleme, beispielsweise Lebensmittelsicherheit. Am Beispiel der Richtlinien zur Beschränkung der Antibiotikaverabreichung in der Massentierhaltung¹ untersuchte sie die Umsetzung von EU-Richt-

1 Richtlinie 2006/130/EG der Kommission vom 11. Dezember 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Festlegung von Kriterien für die Ausnahme bestimmter Tierarzneimittel, die für zur Nahrungsmittelerzeugung genutzte Tiere bestimmt sind, von der Pflicht der tierärztlichen Verschreibung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 349 vom 12. Dezember 2006, S. 15f.; Richtlinie 90/167/EWG des Rates vom 26. März 1990 zur Festlegung der Bedingungen für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Fütterungsarzneimitteln in der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 92 vom 7. April 1990, S. 42ff.; Richtlinie 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 311 vom 28. November 2001, S. 1ff.

linien durch die Mitgliedstaaten sowie durch die Schweiz, welche meist ex post versucht, auf EU-Regeln einzugehen.

In der anschließenden Debatte wurden die Standards und Regelungen der Mitgliedstaaten, die schon vor dem legislativen Prozess der Union bestanden, diskutiert sowie die Frage, welche Rolle Lobbying bei der Umsetzung von europäischen Politiken spielt.

Der aktuellen Bedeutung der Debatte über europäische Integration seit dem Ausbruch der sogenannten Eurokrise widmete sich *Daniel Seikel*. Er erforscht, weshalb es zur Kompetenzverlagerung, zur substanziellen Aufwertung supranationaler Institutionen und zum Ausbau supranationaler Autonomie, beispielsweise im Falle der Rettungsschirme, kam. Widersprüchliche Aussagen über das Wesen der europäischen Integration führte er dabei auf die unterschiedlichen empirischen Blickwinkel der Intergouvernementalisten und Supranationalisten zurück.

Stefan Becker skizzierte jüngere Entwicklungen in den länderspezifischen Empfehlungen der Kommission im Europäischen Semester. Diese seien in ihrer politischen Bedeutung gestiegen, da die Kommission es verstanden habe, sie thematisch mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu verknüpfen. Gleichzeitig zeige sich ein vorsichtiger Prioritätenwechsel von der Haushaltskonsolidierung hin zu Strukturreformen sowie zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Themen. Darin spiegele sich letztlich die politische Agenda der Juncker-Kommission.

Auf die Rolle der Kommission in der Energieunion ging *Michèle Knodt* ein. Die unterschiedlichen Orientierungen der Mitgliedstaaten in der europäischen Energiepolitik, welche sich im Normdreieck von Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit befänden, seien Auslöser der Bestrebungen von Kommissionspräsident Juncker gewesen, eine Energieunion zur Erreichung gemeinsamer europäischer Ziele zu schaffen.

Mit dem sogenannten Winterpaket habe die Kommission den Rahmen dafür gesteckt. Nach Knodt greife sie dabei auf weiche Formen der Steuerung zurück. Jedoch habe die Kommission diese mit Instrumenten ausgestattet, die es auch erlaubten, in nationale Hoheitsrechte einzugreifen.

Im letzten Panel stand die Skizzierung externer Politiken im Vordergrund. Zuerst beleuchtete *Sandra Eckert* die Rolle der Kommission bei den Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich und bei den von der Schweiz angestrebten Revisionen der bestehenden bilateralen Verträge.

Die Reihe der Vorträge schloss *Eljalil Tauschinsky* mit einem Beitrag über die Vertretung der Unionsinteressen durch die Kommission im Außenhandelsrecht. Es gebe zwar gesetzliche Vorgaben zur Beteiligung Dritter bei der Festlegung des Unionsinteresses im Bereich der Handelspolitik, es fehle aber dennoch an Teilhabemöglichkeiten bei der Politikformulierung. Hier sei der Spielraum der Kommission bei der Definition des Unionsinteresses zu umfassend.

Die Kommission – mehr als ein Sekretariat der Mitgliedstaaten

Abschließend resümierte *Michael W. Bauer*, dass die Vorträge und Diskussionen veranschaulichten, wie die Europäische Kommission in einmaliger Weise sowohl technisch-administrativer „Agent“ einerseits und deziert-politischer Akteur andererseits sein kann. Auch ein „Sekretariat“ kann eine einflussreiche Rolle spielen – je nachdem, wie die Mischung aus Machtpolitik und Expertisebedarf ausfällt. Die Referate hätten aber auch herausgearbeitet, dass die Kommission von heute eben nicht mehr die gleiche Kommission sei wie vor einem oder zwei Jahrzehnten. Spannend bleibt die Frage, wie sich die Kommission in Zeiten sich entfaltender Diskussion über die Reform der Europäischen Union, von wachsender Euroskepsis und Austrittsverhandlungen sowie der Europawahlen 2019

strategisch in der Institutionenordnung entwickelt. Da Juncker eine weitere Amtszeit ausgeschlossen hat, sei eine einmalige Konstellation entstanden. Man dürfe auf die nächsten Jahre gespannt sein. Womöglich er-

öffnete sich gerade ein Gelegenheitsfenster – insbesondere, wenn die Vorstellungen der Kommission mit denen Frankreichs und Deutschlands konvergieren – wie es schon lange keines mehr gegeben habe.