SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Struktur- und Kulturwandel in Brüssel: Jean-Claude Juncker richtet die Kommission wie eine europäische Regierung aus

Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ondarza, N. v. (2014). *Struktur- und Kulturwandel in Brüssel: Jean-Claude Juncker richtet die Kommission wie eine europäische Regierung aus.* (SWP-Aktuell, 65/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-408093

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Struktur- und Kulturwandel in Brüssel

Jean-Claude Juncker richtet die Kommission wie eine europäische Regierung aus

Nicolai von Ondarza

Mit seiner ersten großen Entscheidung, der organisatorischen wie politischen Neuordnung der Europäischen Kommission, hat ihr neuer Präsident Jean-Claude Juncker den Startschuss für weitreichende Veränderungen in Brüssel gegeben. Die Kommission Juncker soll einen Strukturwandel zu mehr Kohärenz und einen Kulturwandel zu mehr Politik und weniger Bürokratie durchlaufen. Da sie stärker als zuvor wie eine europäische Regierung organisiert wird, tritt die Kommission aber auch streitbarer auf. Juncker will so die Quadratur des Kreises schaffen: das Vertrauen der nationalen Regierungen (sowie der Bürger) zurückgewinnen und zugleich die Machtbasis der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament ausbauen.

Jean-Claude Juncker übernimmt vom bisherigen Kommissionspräsidenten Barroso ein schweres Erbe. Der neuen Kommission bleibt keine Eingewöhnungszeit, um sich den großen inneren und äußeren Herausforderungen der EU zu stellen. Dabei steckt gerade auch die Kommission in einer schweren Identitäts- und Vertrauenskrise. Im Zentrum steht ein Rollenkonflikt: Einerseits hat die Kommission ihre Befugnisse in Bereichen, in denen sie Initiativrecht oder Durchführungskompetenzen hat, immer politischer wahrgenommen, etwa die wirtschaftspolitische Koordinierung oder ihre Initiativen im Binnenmarkt sowie in der Energie- und Klimapolitik. Auf der anderen Seite ist die Kommission weiterhin vornehmlich wie eine unabhängige Behörde aufgebaut, die als neutraler Schiedsrichter (etwa in der Haushaltspolitik) oder als Verwalter (wie bei den EU-Strukturfonds) fungiert. Zudem haben die nationalen Regierungen viel Vertrauen in die Kommission verloren und zuletzt vor allem in der europäischen Schuldenkrise auf intergouvernementale Lösungen ohne oder nur mit ausführender Kommissionsbeteiligung gesetzt.

Eine politische Kommission

In seinen ersten Entscheidungen hat Jean-Claude Juncker begonnen, die Kommission neu aufzustellen. Was ihr Rollenverständnis betrifft, hat er deutlich Stellung bezogen. Seine Kommission soll »hoch politisch« sein und die EU nicht verwalten, sondern entlang klarer, aber auch kontroverser politischer Leitlinien voranbringen. Als Legitimation beruft er sich dabei gleichermaßen auf die Unterstützung der nationa-

Dr. Nicolai von Ondarza ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU-Integration

len Staats- und Regierungschefs wie des Europäischen Parlaments (EP).

Einige Voraussetzungen für eine politischere Kommission wurden bereits geschaffen. Erstens hat Juncker der Kommission bei der Verteilung der Schlüsselressorts stärker als bisher eine parteipolitisch geprägte Ausrichtung gegeben. Als Kommissionspräsident ist er zwar an die Personalvorschläge der Mitgliedstaaten gebunden, kann aber die Arbeitsaufteilung, Organisation und politischen Leitlinien der Kommission festsetzen. Daher ist deren parteipolitische Verteilung auf den ersten Blick ausgeglichen: 14 Kommissare gehören zur christdemokratisch-konservativen EVP, 8 zu sozialdemokratischen Parteien (S & D), 5 zu liberalen Parteien und einer sogar zur EU-kritischen EKR.

Schaut man aber genauer hin, sind vor allem die wirtschaftspolitischen Portfolios konservativ-liberal besetzt. Dort hat die Kommission die größten Kompetenzen. Haushaltsfragen hat Juncker der Bulgarin Kristalina Georgieva übertragen und die Polin Elżbieta Bieńkowska (beide EVP) soll den Binnenmarkt vertiefen, während der estnische Liberale Andrus Ansip den digitalen Binnenmarkt durchsetzen soll. Nur weil auf Druck des EP die slowenische Liberale Alenka Bratušek ihre Kandidatur zurückzog, rückte der Sozialdemokrat Maroš Šefčovič auf und wurde Vizepräsident für die Energieunion. Auch die in Deutschland umstrittene Personalie Pierre Moscovici passt in dieses Bild. Zwar ist der französische Sozialist für Wirtschaft und Finanzen in der Kommission zuständig. Dabei hat ihn Juncker aber unter die Kontrolle von zwei Vizepräsidenten eindeutig konservativ-liberaler Provenienz gestellt (siehe unten). Insbesondere Entscheidungen im Zusammenhang mit der Überwachung nationaler Haushaltspolitik kann Moscovici nur gemeinsam mit Valdis Dombrovskis, Vizepräsident für den Euro und Sozialen Dialog (EVP), treffen.

Zweitens hat Juncker die Aufgabenverteilung der Kommission erstmals entlang politischer Projekte strukturiert. Aufbauend auf seine Wahlkampfversprechen sowie die vom Europäischen Rat beschlossene »Strategische Agenda« hat er die Kommission de facto auf sechs Großprojekte ausgerichtet: bessere Regulierung und Bürokratieabbau, Energieunion, Schaffung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit, Stärkung der sozialen Dimension in der Eurozone, digitaler Binnenmarkt sowie Kohärenz der EU-Außenpolitik und -vertretung. Wie eine Regierung soll die Kommission in diesen Kernbereichen die Aktivitäten der EU steuern.

Eine weitere Parallele zu einer Regierung ist die stärkere Bindung der Kommission an eine Koalition im EP. Nicht nur ist Juncker als Spitzenkandidat der EVP maßgeblich von einer großen Koalition aus EVP, S & D sowie der liberalen ALDE ins Amt befördert worden. Die drei Parteien haben auch seine Kommission trotz zum Teil heftiger Kritik an ihrer fachlichen Eignung im Parlament durchgesetzt, während EU-Gegner, aber auch europäische Grüne und Linke die Besetzung scharf kritisierten und eine Oppositionsrolle einnahmen.

Eine neue Hierarchie

Um seine politischen Ziele zu erreichen, hat Juncker zudem die innere Organisation der Kommission umgebaut. Spätestens seit dem großen Erweiterungsschub der 2000er-Jahre steht die Kommission vor dem Problem, dass wegen des Prinzips »Ein Kommissar pro Mitgliedstaat« zu viele Führungsämter zu vergeben sind. In der Folge wurden die einzelnen Arbeitsbereiche zu stark aufgespalten, es fand zu wenig Koordination statt und der Profilierungswille der nunmehr 28 Kommissare hat dazu beigetragen, dass es zu viele Gesetzgebungs- und Regulierungsinitiativen der EU gibt. In Think Tanks wurde daher immer wieder vorgeschlagen, die Kommission in Clustern mit einer neuen Hierarchieebene zu organisieren, solange die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, die Anzahl der Kommissare zu reduzieren (was Einstimmigkeit erfordern würde).

Jean-Claude Juncker hat diese Überlegungen aufgenommen und der Kommission eine »Matrix«-Struktur verpasst. So hat er vor allem die Aufgaben und Kompetenzen der Vizepräsidenten umfassend geändert. War deren Position gegenüber den anderen Kommissaren bisher nur rein symbolisch aufgewertet worden, erhalten sie nun jeweils eigene Führungskompetenzen im Hinblick auf eine Gruppe anderer Mitglieder der Kommission. Beispielsweise übt Valdis Dombrovskis, Vizepräsident für den Euro und Sozialen Dialog, Führungsfunktionen gegenüber allen Kommissaren und Kommissarinnen aus, die mit Bezug zu Binnenmarkt, Finanzmarktregulierung, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie Wirtschafts- und Währungspolitik arbeiten. In der Praxis soll Dombrovskis die Arbeit dieser Kommissare anleiten und koordinieren (z.B. beim Europäischen Semester). Die Matrix entsteht daraus, dass sich die Koordinationsgruppen der Vizepräsidenten überschneiden, so dass manche Kommissare von mehreren Vizepräsidenten koordiniert werden. Die Kommissarin für den Binnenmarkt zum Beispiel gehört den Gruppen zur Energieunion, zu Arbeit, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, zum Euro und Sozialen Dialog sowie zum digitalen Binnenmarkt an. Kernziel dieser überlappenden Cluster ist es, in allen Kommissionsbereichen wesentlich mehr Kohärenz zu schaffen.

Nadelöhre mit Konfliktpotential

Die Kernkompetenz der neuen Vizepräsidenten liegt darin, dass nur solche Initiativen auf die Tagesordnung der Kommission gesetzt werden, die vom jeweiligen Vizepräsidenten empfohlen wurden und den politischen Prioritäten entsprechen. Zudem hat der Erste Vizepräsident, Frans Timmermans, der für »bessere Gesetzgebung« zuständig ist, alle Gesetzgebung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu prüfen. So entstehen zwei Nadelöhre, die von Gesetzesinitiativen passiert werden müssen. Auf diese Weise soll langfristig ein Kulturwandel hin zum schon lange propagierten Ziel erreicht werden, dass die EU sich nur auf die wichtigsten Aspekte konzentriert.

Die neuen Vizepräsidenten bekommen jedoch kein direktes Weisungsrecht gegenüber den ihnen unterstellten Kommissaren. Auch erhalten sie keine eigenen Generaldirektionen und müssen nur mit einem kleinen Kabinett arbeiten. Inhaltlich sind sie daher von der Zuarbeit der Generaldirektionen anderer Kommissare abhängig. Machtkonflikte innerhalb der Kommission sind programmiert. Verstärkt wird dies dadurch, dass die Vizepräsidenten vorrangig aus kleineren Mitgliedstaaten kommen, unter ihnen vier ehemalige Regierungschefs. Diese geographische Verteilung hat Juncker gezielt gewählt, um den Ängsten kleinerer Mitgliedstaaten vor einer Hierarchisierung in der Kommission entgegenzuwirken. Denn diese haben den Schritt immer mit dem Argument abgelehnt, alle Führungspositionen gingen dann an die großen Staaten. In der Folge unterstehen den neuen Vizepräsidenten und Vizepräsidentinnen aus den kleineren Mitgliedstaaten Kommissare aus großen EU-Staaten mit starken Eigeninteressen. Dazu zählen Jonathan Hill (Finanzmarktregulierung, Großbritannien), Pierre Moscovici (Wirtschaft und Währung, Frankreich) und Günther Oettinger (digitale Wirtschaft, Deutschland). Besonders an dieser Sollbruchstelle wird sich die Funktionsfähigkeit des neuen Matrix-Systems beweisen müssen.

Druck von EP und Mitgliedstaaten

Die zweite große Sollbruchstelle der neuen Kommission ist die Gefahr, von Druck seitens des EP und Gegendruck der nationalen Regierungen zerrieben zu werden. Zu beobachten war dies schon bei der Besetzung der neuen Kommission. Denn um das zuletzt deutlich geschwundene Vertrauen der nationalen Regierungen, Parlamente und Öffentlichkeiten in die Kommission wiederherzustellen, ist Juncker bei der Verteilung der Zuständigkeiten in der Kommission eine politische Wette auf das Prinzip »Den

Bock zum Gärtner machen« eingegangen. So hat er Portfolios gezielt denjenigen Kommissaren zugewiesen, in deren Staaten der jeweilige Politikbereich höchst kontrovers ist bzw. die darin eine besonders umstrittene Rolle spielen: Der Brite Jonathan Hill soll in der EU die Finanzmarktregulierung umsetzen, die der Londoner City ein Dorn im Auge ist, der bisherige griechische Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos soll die EU-Migrationspolitik voranbringen, in der Griechenland aufgrund der schlechten Zustände in seinen Asyllagern in der Kritik steht, und der einstige französische Finanzminister Pierre Moscovici soll das weiterhin mit der Staatsverschuldung ringende Frankreich zu mehr Sparsamkeit drängen.

Hinter diesen in der Öffentlichkeit stark kritisierten Besetzungen steckt ein politisches Kalkül: Die betreffenden Kommissare stehen unter besonderer Beobachtung, so dass sie gerade bei »ihren« Mitgliedstaaten bzw. Politikfeldern Durchsetzungskraft beweisen müssen. Vor allem will Juncker so erreichen, dass beispielsweise ein Brite Parlament und Öffentlichkeit in Großbritannien erklärt, warum europäische Gesetzgebungsvorhaben notwendig sind. Gleichzeitig stehen alle der Genannten unter der Koordinierung der jeweils zuständigen Vizepräsidenten.

Durch diese Ausrichtung wird jedoch die gesamte Kommission zusätzlich angreifbar. Bei den Anhörungen der nominierten Kommissare und Kommissarinnen im EP wurden mehrere Kandidaten wegen ihrer Politik, Vergangenheit und Kompetenz heftig angegriffen und die ehemalige slowenische Ministerpräsidentin musste ihre Kandidatur nach einem vernichtenden Urteil des EP zurückziehen. Auch wenn die große Koalition im EP das Kollegium am Ende bestätigt hat, zeigt sich, dass gerade eine politischere Kommission Gefahr läuft, zwischen die Fronten von EP und nationalen Regierungen zu geraten.

Ausblick

Jean-Claude Juncker hat die Europäische Kommission deutlich in Richtung einer europäischen Regierung weiterentwickelt. Um aus dem Schatten der Barroso-Jahre herauszutreten, soll sie kohärenter und politischer werden. Damit soll sie in Schlüsselbereichen, vor allem dem Binnenmarkt (Energie, Digitales) und der Währungsunion, wieder zur treibenden Kraft in der EU werden.

Doch die neue Kommission geht auch ein hohes politisches Risiko ein. Die stärkere Politisierung steht im Konflikt mit denjenigen Aufgaben, die politische Neutralität erfordern, etwa Haushalts- oder Wettbewerbskontrolle. Zudem drohen Blockaden im auf Konsens orientierten politischen System der EU, wenn Politik gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten und Parteifamilien betrieben wird. Gleichzeitig ist in der komplexen Matrix-Struktur mit überlappenden Koordinierungsfunktionen vor allem kurzfristig damit zu rechnen, dass sich Machtkämpfe zwischen Kommissaren aus großen EU-Mitgliedstaaten und den sie koordinierenden Vizepräsidenten abspielen. Des Weiteren wird die Abgrenzung zwischen den vielen kleinteiligen Arbeitsbereichen Reibungsverluste verursachen. So sind allein am Projekt Energieunion 14 Kommissare und Kommissarinnen beteiligt.

Langfristig sollte die von Juncker angestoßene Reform daher nur den ersten Schritt hin zu einer verkleinerten Kommission darstellen, in die nicht mehr jeder Mitgliedstaat eine Person entsendet. Der Europäische Rat hat sich bereits verpflichtet, in dieser Legislaturperiode das Prinzip »Ein Kommissar pro Mitgliedschaft« zu überprüfen. Parallel sollte eine stärker politische Kommission darüber nachdenken, inwieweit Aufgaben mit Neutralitätsverpflichtung an unabhängige Agenturen ausgelagert werden können. In Frage kämen beispielsweise die Wettbewerbskontrolle, die Überwachung der Rechtsstaatlichkeit oder die Funktionen der Kommission in der Troika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364