

Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform

Ophey, Kristina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ophey, K. (2018). Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(2), 331-345. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.07>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Kristina Opehy

Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform

Zusammenfassung¹

Das Papier untersucht den Einfluss von veränderten organisatorischen Strukturen auf das Akteursverhalten in intrainstitutionellen Politikgestaltungsprozessen am Fall einer jüngst restrukturierten Kernexekutive: Der Europäischen Kommission. Es analysiert das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Verwaltungsakteure in ressortübergreifenden Initiativprozessen in drei Politikbereichen vor und nach der Juncker-Reform. Die Auswertung der Interviewdaten zeigt, dass Organisationsfaktoren einen Einfluss auf das Akteursverhalten haben. Die organisatorischen Veränderungen, insbesondere entlang vertikaler Linien, haben zu weniger Siloverhalten der Akteure in der horizontalen Kooperation und Koordination geführt.

Schlagerworte: Verwaltungsreform; Organisationsfaktoren; kernexekutive Verwaltungen; Europäische Kommission; Koordination

Abstract

The Influence of Organizational Factors on Cooperation and Coordination in Core Executives: Actors' Behavior in the European Commission after the Juncker-Reform

The article examines the influence of changed organizational structures on actors' behavior in intra-institutional policy development processes. The case is a recently reorganized core executive: the European Commission. The cooperation and coordination behavior of the administrative actors in interdepartmental legislative initiative development processes is analyzed based on interview data. The results show that organizational factors influence actors' behavior. The organizational changes along vertical lines led to less pronounced silo behavior of the actors in horizontal cooperation and coordination.

Key words: Administrative reform; organizational factors; core executive administrations; European Commission; coordination

1. Einleitung

Die Organisationsforschung diskutiert seit Jahrzehnten die Möglichkeiten bewusster organisatorischer Manipulation, um Akteursverhalten in Politikgestaltungsprozessen (und letztlich Politikinhalt) systematisch zu beeinflussen. Dieses Papier leistet einen empirischen Beitrag zu dieser Debatte. Es untersucht, ob und wie sich das Kooperations- und Koordinationsverhalten der an den Gesetzesinitiativprozessen beteiligten Akteure² der Europäischen Kommission nach der durch Jean-Claude Juncker initiierten Organisationsreform systematisch verändert hat.

Die Juncker-Reform adressiert insbesondere die internen Strukturen und Prozesse in der Gesetzesinitiativphase. Das erklärte Ziel ist, das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den einzelnen organisatorischen Einheiten der Kommission so zu beeinflussen, dass Gesetzesvorschläge ressortübergreifender ausgearbeitet werden (*Europäische Kommission* 2014; *Juncker* 2014). Die Reform soll die Kommission unterstützen, substantiell breitere Initiativen in den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union einzubringen. Auf diesem Wege sollen die politischen Prioritäten der Kommission, die der Präsident zu Beginn seiner Amtszeit definiert hat (*Juncker* 2014), umgesetzt werden. Die organisatorischen Veränderungen betreffen sowohl die politische als auch die administrative Ebene innerhalb der Kommission. Die interne Hierarchie im höchsten politischen Entscheidungsgremium der Kommission, dem Kommissionskollegium, wurde durch die Reform differenzierter. Vizepräsidenten sollen die Arbeit von politikfeldverwandten Kommissaren koordinieren und anleiten. Sie fungieren gleichzeitig als Gatekeeper gegenüber Gesetzesentwürfen aus den Generaldirektionen der administrativen Ebene der Kommissionshierarchie. Auf der administrativen Ebene hat die Reform die Position und den Einfluss des Generalsekretariats in den Gesetzesinitiativprozessen gestärkt. Das Generalsekretariat soll die ressortübergreifende Kooperation vorantreiben und sicherstellen sowie Sitzungen mehrerer Generaldirektionen zu einzelnen Gesetzesinitiativen einberufen und leiten (*Europäische Kommission* 2014; *Kassim* 2016; *Bürgin* 2018). Ziel dieser organisatorischen Veränderungen ist es, eine verstärkte interdepartementale Kooperation und Koordination in Gesetzesinitiativprozessen zu erreichen und Siloverhalten zu vermeiden.

Es wird angenommen, dass verändertes Akteursverhalten letztlich Politikinhalt beeinflussen kann. Daher sind die internen Politikgestaltungsprozesse der Kommission nicht nur organisationstheoretisch interessant, sondern auch von politischer und gesellschaftlicher Bedeutung. Die Kommission hat eine zentrale Position im Mehrebenen-Institutionengewebe der EU (*Nugent* 2000; *Hartlapp/Metz/Rauh* 2014; *Trondal/Bauer* 2017, S. 7). Insbesondere in der legislativen Agendasetzung hat sie eine – nach wie vor – privilegierte Position. Durch die Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen beeinflusst sie den interinstitutionellen Politikgestaltungsprozess in der EU frühzeitig und richtungsweisend (*Peters* 1994, S. 21; *Schmidt* 2000; *Tsebelis/Garrett* 2000, S. 279). Außerdem ist sie durch ein politisch immer hochrangiger besetztes Kommissionskollegium (*Spence* 2006; *Döring* 2007; *Peterson* 2012) und eine immer stärkere Anbindung an das Europäische Parlament – insbesondere durch Änderungen im Ernennungsverfahren der Mitglieder des Kollegiums (*Christiansen* 2015; *Bürgin* 2018)³ – sowohl personell als auch vertragsrechtlich sukzessive zu einer stärker politischen EU-Institution geworden. Präsident Juncker verfolgt in seiner Amtszeit eine betont politische Agenda. Um diese umzusetzen, stieß er zu Beginn seiner Amtszeit eben jene organisatorische Reform an, deren Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in Gesetzesinitiativprozessen hier untersucht werden.

Interdepartementale Kooperation und Koordination in Verwaltungsapparaten stellen – gerade in der Phase der Gesetzesinitiativentwicklung – eine für Kernexekutiven (*Dunleavy/Rhodes* 1990) quasi allgegenwärtige Herausforderung dar (*Mayntz/Scharpf* 1975). Der Grund hierfür ist, dass Kernexekutiven typischerweise durch ausgeprägte interne organisatorische Spezialisierung auf horizontaler und vertikaler Dimension charakterisiert sind (*Gulick* 1937; *Mayntz/Scharpf* 1975). Dies führt zu einer großen Anzahl organisatorischer Einheiten in einer Regierungsbürokratie, was eine erhebliche Hürde für eine pro-

aktive, „positive“ interdepartementale Koordination bei der Entwicklung ressortübergreifender Gesetzesinitiativen bedeutet (*Mayntz/Scharpf* 1975). In dieser Hinsicht gleicht die Europäische Kommission anderen Bürokratien (vgl. auch *Wille* 2013). Die im Papier verwendeten und in nationalen Kontexten entwickelten verwaltungswissenschaftlichen Konzepte sind folglich auch auf die Kommission anwendbar.

Der konzeptionelle Rahmen des Papiers wird im folgenden Kapitel weiterentwickelt und mit der von *Egeberg u.a.* (2016) vorgeschlagenen organisatorischen Perspektive kombiniert. Danach wird zwischen verschiedenen Akteurstypen innerhalb der Kommissionsbürokratie differenziert und die Auswahl der untersuchten Politikfelder (Verbraucher-, Sozial- und Binnenmarktpolitik) begründet. Auf dieser Grundlage wurden die Interviewpartner ausgewählt. In Kapitel 4 werden die organisatorischen Veränderungen auf der politischen und administrativen Ebene diskutiert und ihre Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den Gesetzesinitiativprozessen analysiert. Die Schlussfolgerungen bündeln und diskutieren die Ergebnisse vor dem Hintergrund der bestehenden Literatur.

2. Kooperation und Koordination zwischen organisatorischen Einheiten in Kernexekutiven

Die für Kernexekutiven typische ausgeprägte interne Spezialisierung geht unmittelbar mit einer Koordinationsnotwendigkeit einher, insbesondere bei Aufgaben von ressortübergreifendem Interesse, wie zum Beispiel in der Entwicklung von Gesetzesinitiativen (*Gulick* 1937; vgl. *Hustedt/Veit* 2014; *Radtke/Hustedt/Klinnert* 2016). Diese Erkenntnis der organisationstheoretischen Verwaltungswissenschaft wirft die Frage auf, wie man den unumgänglichen Kooperations- und Koordinationsherausforderungen begegnen kann. Eine Reduktion der funktionalen Spezialisierung ist kaum möglich (*Simon* 1965; *Mayntz/Scharpf* 1975). Gleichzeitig beeinflusst die organisatorische Rolle eines kernexekutiven Akteurs dessen Problemwahrnehmung und Präferenzordnung. Die organisatorische Rolle von Akteuren ist durch ihre Positionierung auf der vertikalen und horizontalen Dimension in der Organisation festgelegt. Die Position von Akteuren auf der horizontalen Dimension hat Einfluss auf ihre Priorisierung von Aufgaben und Ressortinteressen. Ihre Positionierung auf der vertikalen Dimension korreliert mit ihrer Aufmerksamkeit für breitere respektive weniger breite Problemkomplexe – je hierarchisch höher ein Akteur in einer Verwaltungshierarchie angesiedelt ist, desto breiter und übergreifender ist sein Blick tendenziell. Probleme werden aus Sicht der den Akteuren zugeordneten Rolle gefiltert, analysiert und Lösungsvorschläge entsprechend entwickelt. Ein eingeschränkter, wenig ressortübergreifender Blick wird von den Verwaltungsakteuren also gleichsam qua der ihnen zugeordneten Rollen erwartet – insbesondere je differenzierter und spezialisierter diese sind (*Allison* 1971; *Mayntz/Scharpf* 1975).

Die organisatorische Spezialisierung lenkt die Aufmerksamkeit der Akteure auf ihren Ressortbereich. Kernexekutiven sind dadurch in der Regel durch „negative Koordination“ gekennzeichnet (*Mayntz/Scharpf* 1975). Negative Koordination meint, dass Gesetzesentwürfe primär innerhalb einer (der hauptverantwortlichen) organisatorischen Einheit entwickelt werden. Erst wenn ein Initiativvorschlag ein bereits recht weit entwickeltes Stadium erreicht hat, werden andere Einheiten, die ein politikfeldbegründetes Interesse an dem Vorschlag haben, konsultiert, um zu klären, ob der Vorschlag mit ih-

ren Interessen oder Kompetenzbereichen konfligiert (ibid.). Sollte dies der Fall sein, kann die hauptverantwortliche organisatorische Einheit Änderungen am Vorschlag vornehmen, um ein Veto der anderen Einheiten zu vermeiden. So entstehen häufig Vorschläge, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Ein frühzeitiger ressortübergreifender Austausch oder das Bündeln von Interessen finden hingegen nicht statt. Im Gegensatz dazu kann „positive Koordination“, so die Annahme, durch frühzeitigere, intensivere Kooperation zu ressortübergreifend kohärenteren und nachhaltigeren Gesetzesinitiativen führen (ibid.).

Die von *Egeberg u.a.* (2016) vorgeschlagene organisatorische Perspektive komplettiert den analytischen Untersuchungsrahmen dieses Papiers. Es wird zwischen vier verschiedenen Dimensionen unterschieden: organisatorische Kapazität, Spezialisierung, Zugehörigkeit und Kopplung der einzelnen organisatorischen Einheiten. Diese beeinflussen Akteursverhalten in systematischer und vorhersehbarer Weise (*Egeberg 2012; Egeberg/Gornitzka/Trondal 2016*, S. 34). Organisatorische Kapazität meint die (relative) personelle Größe der Einheiten innerhalb einer Organisation. Es wird argumentiert, dass stärker besetzte Einheiten größere Informationsmengen verarbeiten, mehr Probleme identifizieren und sich intensiver ressortübergreifenden Gesetzesinitiativprozessen widmen können. Organisatorische Spezialisierung bezieht sich auf die Art und Weise, wie Organisationen intern entlang horizontaler und vertikaler Linien differenziert sind. Horizontale Spezialisierung – strukturell verankerte Arbeitsteilung nach Ressortbereichen – kann verschiedenen Logiken folgen. Am geläufigsten ist eine zweckbasierte oder funktionale Aufteilung. Es wird erwartet, dass Akteure derselben Einheit intensiver zusammenarbeiten. Mithin sollte die Zusammensetzung der organisatorischen Einheiten Akteursverhalten beeinflussen. Vertikale Spezialisierung bezieht sich auf Aufgaben, die entlang vertikaler Linien innerhalb einer Organisation verteilt werden. Dies kann sich auf den Grad an politischem Einfluss in Gesetzesinitiativprozessen auswirken. Organisatorische Zugehörigkeit eines Akteurs beschreibt, ob dieser einer organisatorischen Einheit primär oder sekundär zugeteilt ist. Arbeitet ein Akteur die meiste Zeit in derselben organisatorischen Einheit, spricht man von einer primären Zugehörigkeit; eine sekundäre Zugehörigkeit ist gegeben, wenn ein Akteur einer organisatorischen Einheit nur zeitlich begrenzt angehört. Es wird erwartet, dass Akteure die Aufgaben und Interessen primärer organisatorischer Einheiten priorisieren. Organisatorische Kopplung meint den Grad der Striktheit, zu dem intraorganisatorische Einheiten strukturell und prozedural miteinander verknüpft sind. Es wird argumentiert, dass losere Kopplung zu fluidere Kooperation und Koordination führe. Weniger lose Kopplung hingegen gehe mit geringerer Flexibilität einher. Daraus geht die Erwartung hervor, dass losere Kopplung zu reduziertem Siloverhalten und intensiverer ressortübergreifender Kooperation führt.

3. Kernexekutive Akteurstypen in der Kommissionsbürokratie, Fallauswahl und Interviewdaten

Um zu prüfen, ob die durch die Juncker-Reform manipulierten strukturellen Organisationsfaktoren das Akteursverhalten und somit den Charakter intrakernexekutiver Gesetzesinitiativprozesse in der Kommission in Richtung positiver Koordination verändert haben, wird ein Überzeitvergleich angestellt, der sich auf Ergebnisse früherer Studien und auf für dieses Papier erhobene Interviewdaten stützt.

Die Interviewpartner wurden so ausgewählt, dass die gesamte Kommissionshierarchie (mit Ausnahme der Ebene der ultimativen Entscheidungsträger, s.u.) vertreten ist. Dazu wurden funktional differente Akteurstypen entlang der vertikalen und der horizontalen Dimension der Kommissionsbürokratie unterschieden. Die Unterscheidung der vertikalen Akteurstypen auf politischer und administrativer Ebene ist an das Konzept der Kernexekutive (Dunleavy/Rhodes 1990) angelehnt. Zudem wurde horizontal zwischen Akteuren in zentralen und politikfeldbezogenen Einheiten unterschieden. Dies führt, wie in Tabelle 1 dargestellt, zu einer Differenzierung von zehn verschiedenen Akteurstypen innerhalb der Kommissionsbürokratie, die für die Entwicklung von Gesetzesinitiativen relevant sind.

Tabelle 1: Kernexekutive Akteurstypen in der Kommissionsbürokratie

		Zentral	Politikfeld
Politische Ebene	Ultimative Entscheidungsträger	Präsident	Kommissar oder Vizepräsident
	Koordinatoren und Spezialisten	Kabinettschef, stellv. Kabinettschef, Kabinettsmitglied, Assistent	Kabinettschef, stellv. Kabinettschef, Kabinettsmitglied, Assistent
Administrative Ebene	Ultimative Entscheidungsträger, Gesamtkoordinatoren	Generalsekretär, stellv. Generalsekretär, Direktor, Assistent	Generaldirektor, stellv. Generaldirektor, Direktor, Assistent
	Koordinatoren und Manager	Abteilungsleiter, stellv. Abteilungsleiter, Assistent	Abteilungsleiter, stellv. Abteilungsleiter, Assistent
	Spezialisten	Abteilungsmitarbeiter (desk, legislative, policy officer)	Abteilungsmitarbeiter (desk, legislative, policy officer)

Quelle: Eigene Darstellung

Diese funktionale Unterscheidung wird in der empirischen Analyse aufgegriffen. Die Interviewaussagen werden vor dem Hintergrund der organisatorischen Positionierung des Interviewpartners analysiert und mit denen anderer Akteurstypen verglichen. Dadurch soll potentiell (intentional oder nicht intentional) verzerrten Wahrnehmungen der Interviewpartner begegnet und eine analytische Genauigkeit gewährleistet werden, die mit dem eingeführten organisationstheoretischen Rahmen der Arbeit korrespondiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Veränderung des Akteursverhaltens de facto eingetreten ist, sobald verschiedene Akteurstypen – wengleich mit möglicherweise unterschiedlicher Bewertung oder Interpretation – davon berichten.

Es wurden drei Politikbereiche selektiert, um das Akteursverhalten systematisch und auf Grundlage von Erfahrungen aus konkreten Gesetzesinitiativprozessen zu erfassen. Die ausgewählten Politikbereiche sind Verbraucher-, Sozial- und Binnenmarktpolitik. Diese Politikbereiche zeichnen sich dadurch aus, dass sie typischerweise Problemkomplexe generieren, zu deren kohärenter Lösung ressortübergreifende Koordination hilfreich wäre. Vor dem theoretischen Hintergrund der Arbeit sind die ausgewählten Politikfelder somit bedeutungsvolle und repräsentative Politikbereiche. Die Untersuchungseinheit sind einzelne Gesetzesinitiativprozesse⁴, die zum Zeitpunkt der Hauptinterviewrunde (Mai und Juni 2016) kommissionsintern abgeschlossen waren. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte anhand dieser konkreten Initiativprozesse in den jeweils am häufigsten vertretenen Generaldirektionen der ausgewählten Politikberei-

che: Generaldirektion für Justiz und Verbraucher (DG JUST), Beschäftigung, Soziales und Integration (DG EMPL) sowie Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und kleine und mittlere Unternehmen (DG GROW). In diesen drei Generaldirektionen sowie in den entsprechenden Kabinetten der zuständigen Kommissare und Vizepräsidenten wurden ähnlich viele Interviews geführt. Zudem wurden Akteure aus dem Generalsekretariat, dem Kabinett des Präsidenten und dem des Ersten Vizepräsidenten interviewt, da diese zentralen organisatorischen Einheiten maßgeblich an Gesetzesinitiativprozessen beteiligt sind.

Tabelle 2: Interviewpartner nach Akteurstypen

		Zentral	Politikfeld	Gesamt
Politische Ebene	Ultimative Entscheidungsträger	0	0	0
	Koordinatoren, Spezialisten	6	4	10
Administrative Ebene	Ultimative Entscheidungsträger, Gesamtkoordinatoren	1	3	4
	Koordinatoren und Manager	5	7	12
	Spezialisten	3	4	7
Gesamt		15	18	33

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2 zeigt eine Übersicht der Interviewpartner nach Akteurstypen und nach zentralen bzw. politikfeldbezogenen organisatorischen Einheiten. Die meisten Interviewpartner waren bereits vor Juncker in der Kommission tätig und konnten somit auch über diese Phase Aussagen tätigen und direkte Vergleiche anstellen.

4. Die Auswirkungen der Juncker-Reform auf die Kooperation und Koordination in Gesetzesinitiativprozessen

Zunächst werden die zentralen organisatorischen Veränderungen auf politischer und auf administrativer Ebene dargelegt. Dabei wird auf den Status quo ante der intraorganisatorischen Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen verwiesen. Danach wird auf Grundlage der Interviewdaten analysiert, welche Auswirkungen die organisatorischen Veränderungen auf politischer und administrativer Ebene de facto auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der kernexekutiven Akteure der Kommission haben.

4.1 Organisatorische Veränderungen auf politischer Ebene

Die zentrale Neuerung auf der politischen Ebene der Kommissionsbürokratie fand im Kommissionskollegium statt, das durch die Juncker-Reform restrukturiert wurde. Durch die Erneuerung der Rolle der Vizepräsidenten und die Schaffung eines Ersten Vizepräsidenten hat Juncker die Zahl der hierarchischen Ebenen im Kollegium erhöht. Vizepräsidenten hatte es seit jeher gegeben. Allerdings waren diese kaum mehr als nur formal von den anderen Kommissaren zu unterscheiden. Auch waren sowohl ihre Aufgaben, insbesondere hinsichtlich der Politikgestaltung, als auch ihre strukturelle Ver-

bindung zur administrativen Ebene identisch mit denen der restlichen Kommissare: Jeder Kommissar hatte eine seinem Ressort entsprechende Generaldirektion. Mit zwei Ausnahmen haben die Vizepräsidenten nun keine eigene Generaldirektion mehr, auf deren Unterstützung sie in den Gesetzesinitiativprozessen zurückgreifen können. Stattdessen können sie, wie auch der Präsident und der Erste Vizepräsident, auf die Zuarbeit des Generalsekretariats zurückgreifen (s. Kapitel 4.3). Macht und Einfluss der Akteure auf der Ebene des Kommissionskollegiums hängen auch von der Art und Intensität ihrer Verbindung mit den organisatorischen Einheiten auf administrativer Ebene ab. So wird argumentiert, dass die Hausmacht des Präsidenten durch seine immer intensivere vertikale Verbindung zur administrativen Ebene, speziell zum Generalsekretariat, gegenüber den anderen Kommissaren gestärkt wurde. Auch deswegen wird die lange Zeit adäquate Charakterisierung des Präsidenten als *primus inter pares* als zunehmend weniger zutreffend beschrieben (Kassim u.a. 2016; vgl. auch Kassim 2006).

Auch die Rolle der Vizepräsidenten unterscheidet sich jetzt von der der anderen Mitglieder des Kollegiums. Den Vizepräsidenten wurde je ein breiteres Ressort zugeordnet. Sie haben die Aufgabe, die Arbeit all jener politikfeldverwandter Kommissare, die in ihren jeweiligen substantiellen Kompetenzbereich fallen, in flexiblen Projektgruppen („Project Teams“) zu koordinieren und anzuleiten. Dadurch soll die interdepartementale Kooperation in Gesetzesinitiativprozessen gestärkt und die Arbeit auf die durch Juncker vorgegebenen politischen Prioritäten fokussiert werden. Auch der Erste Vizepräsident, Frans Timmermans, soll die Arbeit einiger Kommissare innerhalb seines Ressorts koordinieren; zusätzlich jedoch soll er in alle Gesetzesinitiativprozesse involviert sein und prüfen, ob diese mit den Prinzipien für eine bessere Rechtsetzung in Einklang stehen. Die Rolle des Ersten Vizepräsidenten, die es zuvor nicht gab, ist somit sowohl von der der Kommissare als auch von der der anderen Vizepräsidenten zu unterscheiden und hat die hierarchische Spezialisierung des Kommissionskollegiums weiter ausgebaut.

4.2 Auswirkungen der Veränderungen auf politischer Ebene auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen

Die Interviewdaten sprechen dafür, dass die strukturellen Veränderungen innerhalb des Kommissionskollegiums einen systematischen Effekt auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure der Kommissionsbürokratie haben und die Gesetzesinitiativprozesse beeinflussen. Für die unmittelbar an jenen Prozessen beteiligten Akteure auf der administrativen Ebene bedeuten diese „additional layers“ (Interview 33) im Kommissionskollegium vorrangig, dass mehr Gatekeeper von den Gesetzesentwürfen zu überzeugen sind. Bislang waren zwei „green lights“ (Interviews 1, 8, 9, 15, 24) – die des Präsidenten und des zuständigen Kommissars – obligatorisch, um einen Gesetzesinitiativprozess voranzutreiben. Eine Idee wurde auf administrativer Ebene ausgearbeitet und über die Hierarchie innerhalb einer Generaldirektion dem jeweiligen Kommissar vorgelegt (Interview 11). Dieser war der wichtigste Akteur für die Inangansetzung eines Gesetzesinitiativprozesses und trug den Vorschlag an den Präsidenten heran, während die anderen Kommissare (und Generaldirektionen) nicht selten bis zu einem späten Zeitpunkt im Entwicklungsprozess uninformiert blieben (Interviews 7, 9). Nun wird die Zustimmung zweier weiterer Akteure, die des zuständigen Vizepräsidenten und die des Ersten Vizepräsidenten, benötigt (Interviews 9, 32).

Alle Akteurstypen sind sich einig, dass dies erhebliche Auswirkungen auf den Charakter der Gesetzesinitiativprozesse hat. Vor der Juncker-Reform wurden Legislativvorschläge vornehmlich in den politikfeldbezogenen administrativen Einheiten entwickelt und glichen einem *bottom-up* Prozess: „ideas were cooked ... in a service and ... tried to push ... upwards“ (Interview 13; auch Interviews 3, 5, 23). Unter Juncker hingegen werden die Prozesse als stärker *top-down* empfunden.

“In the past an official ... had an idea, wrote it down, convinced his hierarchy, and then suddenly something came up” (Interview 7).

“Then Juncker announced that it should no longer be so. Now it is politically steered, top-down. So they see ... a high political need, and say, ‘please investigate this issue, prepare a proposal’. ... President Juncker clearly said, ‘We are not listening to these desk officers anymore, but we will ask them’” (Interview 5).

Lediglich der Ton der Interviewpartner unterscheidet sich je nach ihrer Lokalisierung innerhalb der Kommissionsbürokratie. Akteure auf der politischen Ebene betonen, dass die Legislativvorschläge, die „green lights“ bekommen haben, mit den politischen Prioritäten Junckers kongruent sind. Sie werden zudem dem stärker politischen Charakter der Kommission gerecht. Der Prozess vermeidet zudem, dass Ideen (zu) plötzlich und unkoordiniert aufkommen.

“So, in the past it was different. Now the idea normally is born at the political level. And most of the time it’s part of the political program of the President. That’s how it is in this Commission. It is more top-down, because this is a political Commission, and these are political initiatives” (Interview 7; auch Interviews 6, 10).⁵

Auf der anderen Seite unterstreichen Akteure auf der administrativen Ebene, insbesondere die politikfeldbezogenen Spezialisten: „we are the experts, we have the knowledge“ (Interview 23). Dass Legislativvorschläge in der Juncker Kommission „green lights“ erhalten, die in den unteren administrativen Einheiten ihren Ursprung finden und nicht direkt den politischen Prioritäten Junckers zugeordnet werden können, wird für unwahrscheinlich gehalten.

“Nowadays, everything has to fit the priorities. All DGs are trying to fit under as many priorities as possible. Bottom-up is possible as well if you have a strong Head of Unit or Directorate, but it’s rare, it’s really rare and unusual now” (Interview 17).

Auf der Ebene der Koordinatoren und Manager in den politikfeldbezogenen Generaldirektionen zeichnet sich also eine deutliche strategische Reaktion ab. Koordinatoren und Manager in politikfeldbezogenen Generaldirektionen bilden auf administrativer Ebene die Brücke zwischen den Spezialisten in den einzelnen organisatorischen Einheiten und den administrativen Spitzen und entscheiden intern als erstes über das Voranbringen eines Legislativvorschlags. Die politischen Prioritäten Junckers sind in der täglichen Arbeit der Koordinatoren und Manager in politikfeldbezogenen Generaldirektionen sehr präsent und „always on [their] table“ (Interview 11; auch Interview 10). Genannte Akteure versprechen sich deutlich bessere Chancen ihren Vorschlag durchzubringen, wenn dieser als Teil eines größeren, narrativartigen Projekts präsentiert wird. Es ist ein klarer Trend zu „packages with initiatives“ (interview 1; auch Interview 3) erkennbar.

“Stand-alone ideas for legislative proposals: no. They need to be part of a bigger policy package” (Interview 2).

Insbesondere Koordinatoren und Manager in den politikfeldbezogenen Generaldirektionen haben also ihr Kooperations- und Koordinationsverhalten strategisch an die veränderten organisatorischen Gegebenheiten angepasst, um die Entscheidungsträger und Gatekeeper auf der politischen Ebene von ihren Vorschlägen zu überzeugen. So versuchen sie – noch bevor sie einen Gesetzesentwurf einspeisen – horizontal ressortübergreifende Absprachen zu treffen, da sie sich dadurch eine höhere Erfolgchance versprechen. Unter ‚Erfolg‘ wird das Durchbringen eines Gesetzesentwurfs (vgl. sämtliche Interviews der Akteure in politikfeldbezogenen administrativen Einheiten) verstanden. Dieses veränderte Akteursverhalten wird in folgenden Worten eines Interviewpartners auf Ebene der ultimativen Entscheidungsträger und Gesamtkoordinatoren, eines Direktors, deutlich, der im Zuge der Vorbereitung des Arbeitsprogramms der Kommission für 2017 bereits eine von insgesamt vier Initiativen seines Direktorats durchbringen konnte.

“If you think that the whole DG is probably allowed to have two or three [initiatives], it’s not bad already – we have our baby. ... But ... we’re still trying to find a way to have the others like to put in a package, to talk with other DGs. Because then you have initiatives that can be linked with other DGs. So we can talk to somebody else, say, ‘Can you propose this one? And then we jump on your boat’ ... So we are also trying to work across DGs. ... The more DGs are on board in one initiative, the best it is ... There is a bit the tendency to have like a coordinated approach to things” (Interview 19).

Der Spielraum für *bottom-up* Initiativen ist durch die Betonung politischer Prioritäten, die *top-down* gesetzt werden, sowie eine stärkere politische Gesamtkontrolle verringert worden. Da die Akteure auf administrativer Ebene nur dann Möglichkeiten für *bottom-up* Initiativen sehen, wenn diese ressortübergreifender als früher üblich der Hierarchie vorgeschlagen werden, hat dies zu ressortübergreifenderer Koordination geführt. Nichtsdestotrotz geben die Interviewdaten Hinweise darauf, dass die Akteure weiterhin in Silos denken. Dies sei, wie ein Interviewpartner anmerkt, „normal, because the change in an organization of 35,000 to overcome silos is a long process ... in every ministry, in every organization this exists“ (Interview 7).

Insgesamt hat die stärkere vertikale Spezialisierung auf politischer Ebene sowohl strukturell als auch inhaltlich durch die politischen Prioritäten zu intensiverer interdepartementaler Kooperation und Koordination geführt, was sich sowohl auf die politische als auch auf die administrative Ebene niederschlägt. Die Reformveränderungen auf administrativer Ebene und ihre Auswirkungen auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen werden im Folgenden diskutiert.

4.3 Organisatorische Veränderungen auf administrativer Ebene

Auf der administrativen Ebene hat die Reform die Position und die Rolle des Generalsekretariats in internen Politikgestaltungsprozessen durch organisatorische Veränderungen auf der horizontalen und vertikalen Dimension verändert. Auf horizontaler Dimension wurde dem Generalsekretariat eine stärkere organisatorische Verankerung im Prozess verschafft. Zwar gehörte die Koordination zwischen Generaldirektionen in Gesetzesinitiativprozessen seit jeher zu seinen Aufgaben. Nicht zuletzt hat es durch seine organisatorische Lokalisierung in der Kommissionsbürokratie eine prädestinierte Position unter den Generaldirektionen inne. Allerdings wurde das Generalsekretariat zuvor zum Beispiel nur passiv von der jeweils hauptverantwortlichen Generaldirektion zu einem ressortüber-

greifenden Treffen eingeladen. Von *Hartlapp u.a.* (2013, 2014) wurde gezeigt, dass die Einflussmöglichkeiten der Generaldirektionen auf die intraorganisatorischen Gesetzesinitiativprozesse nicht unwesentlich von deren struktureller und prozeduraler Verankerung abhängen. Danach haben Generaldirektionen, die die Hauptverantwortung in einem Gesetzesinitiativprozess haben, systematisch mehr Einfluss als alle anderen Generaldirektionen – auch als solche, deren Ressorts von inhaltlicher Bedeutung für die jeweilige Initiative sind. Jene hauptverantwortlichen Generaldirektionen nutzen ihre privilegierte Position strategisch, um ihre Politikpräferenzen – gefiltert durch die Brille ihres jeweiligen Ressorts – durchzusetzen, indem sie zum Beispiel bewusst erst möglichst spät potentiell interessierte Einheiten konsultieren oder Informationen mit diesen teilen. Die Tendenz zum Siloverhalten der Akteure in den einzelnen Einheiten wurde also bislang durch die organisatorischen Strukturen der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Kommission begünstigt. Jetzt hingegen hat das Generalsekretariat eine aktivere horizontale Rolle in den Gesetzesinitiativprozessen; zum Beispiel lädt es zu Sitzungen mehrerer Generaldirektionen ein und leitet diese. Dadurch soll die Kooperation und Koordination zwischen den Generaldirektionen sichergestellt und intensiviert werden.

Darüber hinaus hat die Juncker-Reform die vertikalen Verbindungen des Generalsekretariats zur politischen Ebene intensiviert, wodurch es sich stärker von den anderen Generaldirektionen abhebt. Auch in den Kommissionen vor Juncker ist das Generalsekretariat bereits sukzessive näher an das Kabinett des Präsidenten gerückt und zu einem Dienst des Präsidenten geworden (*Kassim* 2006; *Kassim u.a.* 2013). Nun sollen – mit den strukturellen Veränderungen auf der politischen Ebene einhergehend (s. oben) – auch die Vizepräsidenten und der Erste Vizepräsident auf die Zuarbeit des Generalsekretariats zurückgreifen. Somit kann erwartet werden, dass das Generalsekretariat noch stärker politisch denkt, da die strukturellen Anknüpfungspunkte zum Kommissionskollegium gestiegen sind. Insgesamt lässt das Konglomerat organisatorischer Veränderungen auf der horizontalen und der vertikalen Dimension auf der administrativen Ebene erwarten, dass der strukturelle und prozedurale Einfluss des Generalsekretariats in Gesetzesinitiativprozessen zu einer intensiveren interdepartementalen Kooperation und Koordination führt.

4.4 Auswirkungen der Veränderungen auf administrativer Ebene auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen

Wie bei den Veränderungen auf der politischen Ebene zeigen die Interviewdaten auf der administrativen Ebene ebenfalls einen breiten akteurstypenübergreifenden Konsens in Bezug auf den Effekt der organisatorischen Veränderungen auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen. Für die Akteure in den politikfeldbezogenen organisatorischen Einheiten der administrativen Ebene bedeutet die gestärkte Rolle des Generalsekretariats weniger Spielraum für strategisches Handeln, wie zum Beispiel das Timing ressortübergreifenden Konsultierens oder Unterrichtens. Im Vergleich zur Kommission vor Juncker betrifft dies insbesondere die Akteure in organisatorischen Einheiten, die die Hauptverantwortung für die Entwicklung eines Legislativvorschlags haben. Das Generalsekretariat war seit jeher an den Gesetzesinitiativprozessen beteiligt. Jedoch war es bislang Usus, dass eine Idee auf administrativer Ebene zunächst innerhalb einer organisatorischen Einheit relativ weit ausgearbeitet wurde, ehe ressortübergreifender Austausch stattgefunden hat. So konnte die jeweilige Einheit den Vorschlag stärker in

ihre eigene Richtung lenken (Interview 22; auch Interviews 6, 7, 9, 11, 18) und, wie oben beschrieben, zunächst einmal innerhalb ihres eigenen Ressorts politisch absegnen lassen. Nun hat das Generalsekretariat prozedural stärker verankerte Möglichkeiten, eine hauptverantwortliche Generaldirektion zu frühzeitiger ressortübergreifender Kooperation anzuhalten. Obwohl auch in der Juncker-Kommission in der Regel eine hauptverantwortliche Generaldirektion ernannt wird, „because it is practically speaking the best way to move forward“ (Interview 6; auch Interview 4), wird der Prozess dennoch als inklusiver wahrgenommen.

“There will be processes which are driven by one DG, but in a different way, I would say, than in the Barroso Commission, where basically one DG simply then prepared everything, and at the end of the process, you would consult the others; and now everybody is involved from the start” (Interview 2).

Mehr noch, insbesondere die Akteure auf Ebene der Koordinatoren und Manager betonen, dass diese Art der ausgeprägteren ressortübergreifenden Kooperation zuvor weitgehend gefehlt hat und wünschenswert gewesen wäre, besonders mit Blick auf die Konsistenz der Gesetzesvorschläge.

“This way of working together, I think, is something where everybody understood that this is missing in the Commission. So, and of course, dependent on the personal habits it’s more difficult to overcome the traditional way of working or less difficult, but it’s kind of understood that we need to do it. Not only because the political masters say it; because it’s simply obvious that we need to do it” (Interview 18; auch Interview 20).

“Where you have conflicting interests, which is the case sometimes between different policy areas, by being less open and transparent and not involving everybody from the start of course you can steer it much more in your own direction than if it is coordinated ... So that was probably done on purpose in the past. Then the result was also that then you had different policy instruments, so legislative instruments, driven by different DGs, which in the end are not really consistent. So therefore, again, I think that on the substance there was agreement that it makes more sense to work upstream together and then you sort out the conflicts there instead of having afterwards too conflicting instruments where nobody reaches the objectives” (Interview 22).

Allerdings erinnern die Koordinatoren und Manager gleichzeitig daran, dass dies nicht unbedingt sofort flächendeckend umgesetzt wird. Im Gegenteil, manche individuellen Akteure versuchen dies bewusst zu umgehen und die in der Kommission bislang übliche Silokultur auch in der Juncker-Kommission fortzusetzen. Akteure mit Koordinationsfunktion im Generalsekretariat sprechen dabei den Kommissaren eine machtvolle Führungsrolle in Bezug auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten ihrer Generaldirektionen zu.

“Sometimes a Cabinet or a Commissioner can have an impact on the culture in that way that he or she might want the DG to be very restrictive and not to collaborate with the SecGen. ... That exists, and it’s very difficult to live with this in my position, because in the end what will only happen, I have to reprimand my colleagues. ... But it’s unfair to reprimand them because this is triggered by their Cabinet, by their Commissioner” (Interview 4).

Auch zentrale Akteure auf politischer Ebene, im Kabinett des Präsidenten, berichten, dass Siloverhalten weiterhin besteht. Allerdings betonen sie, dass das neue System eine deutliche Sanktion gegenüber Siloverhalten vorsieht.

“But here is a brutal sanction. Because if they do that, they will not get their proposal ever on the table of the College. They can work in their corner. But they will not get their proposal” (Interview 7).

Insgesamt bestreitet keiner der Interviewpartner die Wichtigkeit und den Einfluss des Generalsekretariats für die horizontale Koordination in den Gesetzesinitiativprozessen. Im Gegenteil, das Generalsekretariat, dem bereits vor Junckers Amtszeit eine einflussreiche Rolle zugesprochen wurde, wird mit Referenz zu seinen breiteren und tieferen Verbindungen zur politischen Ebene (Interviews 1, 25, 26) jetzt sogar als politischer Akteur und (sehr aktiver) Gatekeeper gesehen.

“They can kill a proposal. Definitely you must have the green light of the SecGen. You always needed the green light of the SecGen. But I would not say they were so terribly active before. The SecGen has always been involved, but maybe they didn’t have so many instructions and they were not commenting on everything” (Interview 17).

“There are strategic political actions where it’s really driven by, centrally, the Secretariat General” (Interview 26; auch Interview 25).

Selbst Akteure, die die Arbeit in Silos bevorzugen würden, zumeist die Spezialisten in den politikfeldbezogenen organisatorischen Einheiten, berichten, nun öfter als zuvor Einheiten anderer Generaldirektionen zu konsultieren.

“For our own precaution we tend to consult as many as possible ... because the SecGen would stop and check and ask, ‘Why haven’t you invited?’ Now we consult more than before to avoid someone is excluded” (Interview 5).

Insgesamt zeigt die gestärkte Rolle des Generalsekretariats also deutliche Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure politikfeldbezogener organisatorischer Einheiten auf administrativer Ebene. Dass sogar Akteure, die lieber den Status quo ante aufrechterhalten sähen, nun stärker interdepartemental kooperieren und koordinieren, spricht insgesamt deutlich für die Möglichkeiten bewusster organisatorischer Manipulation mit dem Ziel der Beeinflussung von Akteursverhalten.

5. Schlussfolgerungen

Inwieweit kann bewusste organisatorische Manipulation Akteursverhalten systematisch beeinflussen? Diese zentrale Frage der Organisationsforschung wurde in der vorliegenden Abhandlung auf eine jüngst restrukturierte Organisation, die Europäischen Kommission, projiziert. Es wurde untersucht, ob und wie die organisatorischen Veränderungen der Juncker-Reform auf politischer und administrativer Ebene das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in Gesetzesinitiativprozessen beeinflusst haben. Konkret zielt die Juncker-Reform darauf ab, dass die Gesetzesinitiativprozesse interdepartemental kooperativer und inklusiver verlaufen, um letztlich ressortübergreifendere Legislativvorschläge in den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozess der EU einzuspeisen. Aus organisationstheoretischer Sicht stellt die Ausarbeitung ressortübergreifender Gesetzesinitiativen für Kernexekutiven aufgrund des hohen Grades an interner Differenzierung und Spezialisierung eine zentrale Herausforderung dar – dies gilt für die Kommissionsbürokratie ebenso wie für nationale Bürokratien.

Entsprechend des analytischen Untersuchungsrahmens wurde für die Auswertung der aus 33 Interviews generierten Daten zwischen zehn funktional differenten Akteurstypen unterschieden. Die Interviewpartner wurden aus drei Politikbereichen sowie zentralen organisatorischen Einheiten innerhalb der Kommissionsbürokratie rekrutiert

und waren unmittelbar an Gesetzesinitiativprozessen in der Juncker-Kommission beteiligt. Die Interviewaussagen wurden unter Rückgriff auf die organisatorischen Dimensionen nach *Egeberg u.a. (2016)* entlang der organisatorischen Veränderungen der Juncker-Reform auf politischer und administrativer Ebene ausgewertet und analysiert. Die zentralen Ergebnisse sollen nun vor dem Hintergrund der bestehenden Literatur abschließend diskutiert werden.

Die Interviewdaten sprechen weitgehend für einen systematischen Effekt der organisatorischen Veränderungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den Gesetzesinitiativprozessen, auch wenn viele Akteure nach wie vor mit der Arbeitsweise vor Juncker sympathisieren. Diese war geprägt von einem starken Fokus auf die eigene Generaldirektion und die vertikalen Linien innerhalb des eigenen Ressortbereichs (Siloverhalten), einem überschaubaren prozeduralen Einfluss des Generalsekretariats und, damit einhergehend, einer privilegierten Position der für einen Gesetzesinitiativprozess hauptverantwortlichen Generaldirektion in Bezug auf die inhaltliche Einflussnahme und die Kontrolle über Konsultation und Information anderer Generaldirektionen (*Hartlapp/Metz/Rauh 2013, 2014*).

Die zentrale Veränderung auf politischer Ebene besteht in der vertikalen Ausdifferenzierung des Kommissionskollegiums. Die Rolle der Vizepräsidenten wurde grundlegend verändert und das Amt des Ersten Vizepräsidenten eingeführt. Außerdem wurden die Verbindungen zum Generalsekretariat gestärkt. Die Änderungen auf politischer Ebene haben sowohl unmittelbare Effekte auf die vertikale Koordination als auch mittelbar auf das horizontale Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den einzelnen organisatorischen Einheiten der Direktionen. Durch die zunehmende vertikale politische Steuerung und Anleitung von Gesetzesinitiativen verringert sich der Raum für Initiativen von der administrativen Ebene. Entsprechend der Umstrukturierung des Kommissionskollegiums und der Arbeit in Projektgruppen versuchen die Akteure, insbesondere in Managementpositionen in politikfeldbezogenen Generaldirektionen, nun stärker und früher mit den entsprechenden organisationalen Einheiten anderer Generaldirektionen zu kooperieren und Initiativen zu koordinieren, mit dem Ziel, grünes Licht für die Ausarbeitung von Initiativen zu bekommen. Folglich hat die stärkere vertikale Koordination – organisatorisch sowie inhaltlich durch die politischen Prioritäten – zu mehr (freiwilliger) horizontaler Koordinierung auf administrativer Ebene geführt.

Auf administrativer Ebene wurde die Position des Generalsekretariats gegenüber der Position der anderen Generaldirektionen gestärkt. Auf der einen Seite ist dies ein Trend, der bereits in früheren Kommissionen zu beobachten war und vornehmlich mit der sich intensivierenden Verbindung zum Kabinett des Präsidenten in Verbindung gebracht wurde (*Kassim 2006; Kassim u.a. 2016; Bürgin 2018*). Auf der anderen Seite ist das Generalsekretariat mit der Juncker-Reform noch einmal substantiell stärker und endgültig zu einem ‚Dienst des Präsidenten‘ transformiert worden. Mit Blick auf die Betonung der politischen Prioritäten des Präsidenten kann das Generalsekretariat als verlängerter Arm der politischen Ebene auf der Ebene der Dienste gesehen werden. Zusätzlich dazu ist die Position des Generalsekretariats in Gesetzesinitiativprozessen strukturell und prozedural gestärkt worden. Die Strukturierung der horizontalen Koordination durch das Generalsekretariat hat nicht nur zu einem Anstieg der horizontalen Koordination, sondern auch zu einer Einschränkung bisheriger horizontaler Praktiken (wie in früheren Arbeiten dargelegt, s. *Hartlapp/Metz/Rauh 2013, 2014*) geführt. Genau wie die Reformveränderungen auf politischer Ebene hat auch die stärkere Kontrol-

le der Koordination durch das Generalsekretariat auf horizontaler Ebene zu stärkerer (freiwilliger) interdepartementaler Kooperation geführt.

Insgesamt haben die organisatorischen Veränderungen der Juncker-Reform das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in der Kommissionsbürokratie dahingehend beeinflusst, dass die Gesetzesinitiativprozesse nun einen stärker ressortübergreifenden Charakter haben. Mit Blick auf die Ergebnisse der bestehenden Literatur zu interdepartementaler Koordination in der Kommission (vgl. v.a. *Hartlapp/Metz/Rauh* 2013, 2014) ist dies ein nicht zu unterschätzender Effekt. Die Stärke des Effekts ist insbesondere auf das Zusammenspiel der Veränderungen auf der politischen und administrativen Ebene – charakterisiert durch die strukturelle Stärkung und inhaltliche Politisierung der zentralen organisatorischen Einheit auf administrativer Ebene, dem Generalsekretariat, und die vertikale Ausdifferenzierung des politischen Entscheidungsgremiums, dem Kommissionskollegium – zurückzuführen.

Anmerkungen

- 1 Mein herzlicher Dank für ihre Unterstützung gilt den Interviewpartnern, den Panelteilnehmern auf der ECPR General Conference in Oslo im September 2017, der FoJuS Jahrestagung in Konstanz im Februar 2018, der CES General Conference in Chicago im März 2018 und der ECPR SGEU Conference in Paris im Mai 2018. Außerdem möchte ich insbesondere den zwei Reviewern, Thurid Hustedt, Morten Egeberg, Yvonne Hegele, Jarle Trondal und Martin Weinrich für wertvolle Diskussionen und hilfreiche Kommentare danken.
- 2 Das Papier verwendet ausschließlich das männliche Genus und schließt dabei die weibliche Form ein.
- 3 Das sich auf die veränderten vertragsrechtlichen Grundlagen stützende (Art. 17(7) EUV), jedoch nicht selbst vertraglich geregelte Spitzenkandidatenverfahren, das bei den Europawahlen 2014 erstmalig Anwendung fand, hat die Kommission einmal mehr näher ans Parlament gerückt und das Amt des Kommissionspräsidenten politisiert.
- 4 Um die Anonymität der Interviewpartner zu wahren, wird von einer Auflistung der einzelnen Prozesse abgesehen. Die Nummerierung der Interviews ist zufällig.
- 5 Unterstreichungen in den Interviewzitatzen bedeuten Betonungen der Interviewpartner.

Literatur

- Allison, Graham T.*, 1971: *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company.
- Bürgin, Alexander*, 2018: Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms, in: *Journal of Common Market Studies*, 56, 4, S. 837-853.
- Christiansen, Thomas*, 2015: EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU, in: *Integration*, 38, 1, S. 26-43.
- Döring, Holger*, 2007: The Composition of the College of Commissioners, in: *European Union Politics*, 8, 2, S. 207-228.
- Dunleavy, Patrick/Rhodes, Rod A. W.*, 1990: Core Executive Studies in Britain, in: *Public Administration*, 68, 1, S. 3-28.
- Egeberg, Morten*, 2012: How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, in: *Pierre, Jon/ Peters, B. Guy (Hrsg.)*, *The SAGE Handbook of Public Administration*, Los Angeles: SAGE, S. 157-168.
- Egeberg, Morten/Gornitzka, Åse/Trondal, Jarle*, 2016: Organization Theory, in: *Torfin, Jacob/Ansell, Christopher K. (Hrsg.)*, *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 32-45.
- Europäische Kommission*, 2014: Mitteilung des Präsidenten an die Kommission. Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission 2014-2019. C(2014) 9004.

- Gulick, Luther*, 1937: Notes on the Theory of Organization: With Special Reference to Government in the United States, in: *Gulick, Luther/ Urwick, Lyndall (Hrsg.)*, Papers on the Science of Administration, New York: Columbia University, S. 1-46.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*, 2013: Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission, in: *Journal of European Integration*, 35, 4, S. 425-441.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*, 2014: Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hustedt, Thuriid/Veit, Sylvia*, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: *der moderne staat*, 7, 2, S. 311-330.
- Juncker, Jean-Claude*, 2014: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change.
- Kassim, Hussein*, 2006: The Secretariat General of the European Commission, in: *Spence, David/ Edwards, Geoffrey (Hrsg.)*, The European Commission, London: John Harper Publishing, S. 75-102.
- Kassim, Hussein*, 2016: What's new? A first appraisal of the Juncker Commission, in: *European Political Science*.
- Kassim, Hussein/Connolly, Sara/Dehousse, Renaud/Rozenberg, Olivier/Bendjaballah, Selma*, 2016: Managing the House: The Presidency, Agenda Control and Policy Activism in the European Commission, in: *Journal of European Public Policy*, S. 1-22.
- Kassim, Hussein/Peterson, John/Bauer, Michael W./Connolly, Sara/Dehousse, Renaud/Hooghe, Liesbet/Thompson, Andrew (Hrsg.)*, 2013: The European Commission of the Twenty-First Century. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam, New York: Elsevier.
- Nugent, Neill (Hrsg.)*, 2000: At the Heart of the Union: Studies of the European Commission, 2. Aufl. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy*, 1994: Agenda-setting in the European Community, in: *Journal of European Public Policy*, 1, 1, S. 9-26.
- Peterson, John*, 2012: The College of Commissioners, in: *Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.)*, The Institutions of the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 96-123.
- Radtke, Ina/Hustedt, Thuriid/Klennert, Anne*, 2016: Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems? The Cases of Climate Adaptation, Immigration and Raw Materials in the German Federal Government, in: *der moderne staat*, 9, 1, S. 65-81.
- Schmidt, Susanne K.*, 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers, in: *European Union Politics*, 1, 1, S. 37-61.
- Simon, Herbert A.*, 1965: Administrative Behavior, New York: Free Press.
- Spence, David*, 2006: The President, the College and the Cabinets, in: *Spence, David/ Edwards, Geoffrey (Hrsg.)*, The European Commission, London: John Harper Publishing, S. 25-74.
- Trondal, Jarle/Bauer, Michael W.*, 2017: Conceptualizing the European Multilevel Administrative Order: Capturing Variation in the European Administrative System, in: *European Political Science Review*, 9, 1, S. 1-22.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, 2000: Legislative Politics in the European Union, in: *European Union Politics*, 1, 1, S. 9-36.
- Wille, Anchrit*, 2013: The Normalization of the European Commission. Politics and Bureaucracy in the EU Executive, Oxford: Oxford University Press.

Anschrift der Autorin:

Kristina Ophey, Universität zu Köln, Postfach 41 1020, 50870 Köln
E-Mail: ophey@wiso.uni-koeln.de