

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Miriam Hartlapp & Yann Lorenz

Persönliche Merkmale von Führungspersonal als Politikdeterminante: Die Europäische Kommission im Wandel der Zeit

Discussion Paper

SP IV 2012–501

April 2012

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Forschungsschwerpunkt

Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie

Forschungsabteilung

Schumpeter-Nachwuchsgruppe

Positionsbildung in der EU-Kommission

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Reichpietschufer 50
10785 Berlin
www.wzb.eu

Das Urheberrecht liegt beim Autor/den Autoren.

Discussion Papers des WZB dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen aus laufenden Arbeiten im Vorfeld einer späteren Publikation. Sie sollen den Ideenaustausch und die akademische Debatte befördern. Die Zugänglichmachung von Forschungsergebnissen in einem WZB Discussion Paper ist nicht gleichzusetzen mit deren endgültiger Veröffentlichung und steht der Publikation an anderem Ort und in anderer Form ausdrücklich nicht entgegen. Discussion Papers, die vom WZB herausgegeben werden, geben die Ansichten des/der jeweiligen Autors/Autoren wieder und nicht die der gesamten Institution WZB.

Miriam Hartlapp & Yann Lorenz

Persönliche Merkmale von Führungspersonal als Politikdeterminante:

Die Europäische Kommission im Wandel der Zeit

Discussion Paper SP IV 2012-501

Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (2012)

Zusammenfassung

Persönliche Merkmale von Mitgliedern der Organisationseliten, wie etwa Beruf, Nationalität oder Parteizugehörigkeit, sind wichtige Bausteine, um politische Entscheidungen zu erklären. Sie rücken zusehends in den Fokus systematischer Analysen europäischer Politik. Die Europäische Kommission ist in vielerlei Hinsicht mit nationalen Verwaltungen vergleichbar. Einer der wohl bedeutendsten Unterschiede ist jedoch, dass ihre personelle Zusammensetzung im Gegensatz zu nationalen Administrationen sehr heterogen ist. So unterscheiden sich die Führungspersonen der Kommission untereinander erheblich in parteipolitischer und beruflicher Hinsicht sowie in ihrer nationalen Herkunft. Eine systematische Analyse dieser Varianzen erscheint besonders relevant, wo wir annehmen, dass sie zu unterschiedlichen Herangehensweisen und Bewertungen politischer Prozesse führen.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über den Forschungsstand und überprüft die zentralen Thesen anhand einer neuen Datenbank zur Europäischen Kommission. Die Datenbank ist innovativ, weil sie, anders als existierende Arbeiten, Daten über Kommissionsmitglieder seit der Gründung im Jahr 1958 bis zum Jahr 2010 umfasst und nicht nur Kommissare, sondern auch Generaldirektoren einbezieht. Und sie erlaubt erstmals einen Zusammenhang zwischen der Organisationsstruktur der Kommission und den persönlichen Merkmalen ihrer Mitglieder herzustellen. Auf dieser Basis lässt sich zeigen, dass es sich bei der Kommission um ein ‚changing kind of animal‘ handelt, das anderen Verwaltungsstrukturen im EU-Mehrebenensystem in vielerlei Hinsicht zunehmend ähnelt, aber auch, wo es sich von ihnen absetzt.

Abstract

Personal characteristics of organizational elites, such as their socialisation, prior employment or party membership are important factors in explaining political decision making. Studies on European politics increasingly provide more systematic analyses of such factors. The European Commission is in many respects comparable to national administrations. However, a central differences is that its political staff is much more. Commission personnel differs substantially not only in nationality, but also in party political orientation and prior professional affiliation. A systematic analysis of these features becomes relevant where we assume that related variance results in different approaches to and judgements in political processes.

The paper at hand summarizes the state of the art on personal characteristics of organizational elites in the EU political system and tests central hypotheses on the basis of a newly established and comprehensive data base on the European Commission. The novelty of the data base that is covers features of the Commission's political staff since its founding days in 1958 until today 2010, not only from Commissioners, but also from Director Generals. And it allows for the first time to connect the organisational structure of the European Commission to personnel characteristics of its staff. On this basis we can conclude that the Commission is a changing kind of animal that increasingly resembles national administrations in many respects, but continues to differ on others.

1. Einleitung¹

Innerhalb des politischen Systems der EU kommt der Europäischen Kommission besondere Aufmerksamkeit zu, da sie, mit einem Quasi-Monopol zur Initiative neuer Gesetze ausgestattet, eine herausragende Stellung im europäischen Entscheidungsfindungsprozess einnimmt. Gleichzeitig wissen wir nur wenig darüber, wie die Positionsbildung innerhalb der Kommission vonstatten geht. Nehmen wir vergleichbare Prozesse in nationalen Verwaltungen in den Blick, so zeigt sich, dass Charakteristika von Organisationseliten, wie etwa deren Sozialisierung, beruflicher Hintergrund oder Parteimitgliedschaft, wichtige Merkmale sind, um politische Präferenzbildungen und Entscheidungen zu erklären (Aberbach u.a. 1981; Page 1987) (Aberbach u.a. 1990).

Nationale Verwaltungen sind in vielerlei Hinsicht mit der Europäischen Kommission vergleichbar. Ein wichtiger Gegensatz zu nationalen Administrationen ist die sehr heterogen personelle Zusammensetzung der Kommission. Die Mitglieder kommen aus unterschiedlichen Ländern und gehören unterschiedlichen Parteien an, sodass sektoral divergierende Interessen – anders als in nationalen Regierungen – nicht durch die Zugehörigkeit zu einer Regierungspartei oder -koalition überbrückt werden können. Die unterschiedlichen persönlichen Merkmale von Kommissionsmitgliedern sollten sich in abweichenden Herangehensweisen und Bewertungen politischer Prozesse äußern. Es ist also anzunehmen, dass die administrativen Untereinheiten der Kommission, die sogenannten Generaldirektionen (DG), beizeiten voneinander abweichende Positionen vertreten.

Dort, wo wir die Kommission also nicht als neutrale Verwaltung betrachten (wie dies vor unterschiedlichem Hintergrund alle größeren Integrationstheorien tun), scheinen persönliche Merkmale von Kommissionsmitgliedern – im vorliegenden Beitrag interessiert hier auf politischer Ebene der Kommissar und als Leiter der Administration der Generaldirektor – ebenso relevant wie ihr Zusammenspiel mit den administrativen Strukturen der Kommission. Unterlagen die jeweiligen Kommissionen einem ideologischen Bias, der zu wechselnden parteipolitischen Gravitationszentren im europäischen Agenda-Setting führte (Manow u.a. 2007)? Verteilen sich Nationalität und parteipolitische Orientierung der Kommis-

¹ Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde während des Workshops ‚Public Administration in the Multilevel System‘ an der Humboldt Universität zu Berlin am 23. Juni 2011 vorgestellt. Wir danken allen Teilnehmern sowie Morten Egeberg und Holger Döring für äußerst hilfreiche Anregungen und Kommentare. Besonderer Dank gilt darüber hinaus Fabio Franchino, dessen Daten wir für unsere Analysezwecke nutzen dürfen (<http://www.sociol.unimi.it/docenti/franchino/page>).

Der vorliegende Aufsatz ist Teil des mehrjährigen Gemeinschaftsprojekts ‚Positionsbildung in der EU-Kommission‘ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Besonderer Dank gilt auch unseren Kollegen Julia Metz und Christian Rauh sowie Jacob Düringer für ihre ausgezeichnete Unterstützung und Mitarbeit. Wir danken ebenfalls der Volkswagen-Stiftung, die das Projekt im Rahmen einer Schumpeter Nachwuchsgruppe fördert. Mehr Informationen zum Projekt und der hier verwendeten Datenbank erhalten Sie unter <http://www.wzb.eu/de/forschung/zivilgesellschaft-konflikte-demokratie/positionsbildung-in-der-eu-kommission>

sionsmitglieder gleichmäßig über die verschiedenen Portfolios? Und kann der berufliche Hintergrund der Kommissionsmitglieder Aufschluss darüber geben, ob sich die Kommission von einer Weber'schen Bürokratie zu einem politischen Organ entwickelt hat?

Das vorliegende Papier möchte diese Fragen bearbeiten, indem einerseits der Forschungsstand gezielt diskutiert und andererseits ein neuer Datensatz präsentiert wird, der es erstmals erlaubt, zentrale Thesen zum Führungspersonal der Kommission systematisch zu überprüfen. Der Forschungszweig zum Kommissionspersonal ist noch relativ jung. Eine mögliche Erklärung ist das weit verbreitete Verständnis, es handele sich bei der Europäischen Kommission um einen ‚neutralen‘ Akteur, wie der Vertragstext suggeriert. So werden Mitglieder der Kommission laut Gemeinschaftsverträgen „aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa unter Persönlichkeiten ausgewählt, die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten. 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“ (Artikel 17 EUV). Diese Anforderungen werden bei genauerer Betrachtung jedoch kaum adäquat erfüllt.

Jüngere Studien zur EU-Kommission, ihrer parteipolitischen Zusammensetzung sowie ihrer Verbindung zu nationalen Regierungsparteien, setzen bei der Vorstellung an, dass sich persönliche Merkmale der Kommissionsmitglieder auf Politikinhalt auswirken. Besondere Aufmerksamkeit wird hier vor allem der Frage zuteil, ob Präferenzen der Kommissionsmitglieder in Einklang mit Regierungspositionen stehen oder sie sich widersprechen (Crombez 1997) (Hug 2003; Wonka 2007) (Döring 2007). Ein weiterer Forschungszweig befasst sich mit den Einstellungen von höchsten Kommissionsbeamten und fragt, woher diese stammen. Hier interessiert insbesondere, ob auch von EU-Institutionen Sozialisierungswirkungen ausgehen wie sie von nationalen Institutionen bekannt sind (Hooghe 2000, 2001; Egeberg 1996, 2006; Trondal 2010; Hooghe 2005). Diese Literatur bietet in zweierlei Hinsicht zentrale Erkenntnisse. Einerseits gibt sie wichtige Einsichten darüber, was aus politikwissenschaftlicher Perspektive relevante Merkmale der Kommissionsmitglieder sein könnten. Andererseits liefert sie theoretisch fundiertes Wissen zu den unterschiedlichen Mechanismen und Wirkungsweisen, die individuelle Merkmale auslösen. Basierend auf unterschiedlichen theoretischen Konzepten liefern diese Arbeiten zentrale Argumente, warum und auf welche Weise persönliche Merkmale wie Nationalität, Parteizugehörigkeit oder Beruf Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen. Sie sind damit von großer Relevanz für unser Verständnis der Beschaffenheit und möglicher Weiterentwicklungen des politischen Systems der EU.

Um Kommissionsmitglieder in ihren persönlichen Profilen voneinander zu unterscheiden wurden drei Kategorien gewählt, anhand derer wir Kommissare und Generaldirektoren aus den Jahren 1958 bis 2010 klassifizieren: Nationalität, Parteizugehörigkeit und beruflicher Hintergrund. Dabei geht der vorliegende Beitrag in zweierlei Hinsicht über die erwähnte Literatur hinaus. Erstens nimmt die überwiegende Mehrheit der bestehenden Literatur ausschließlich Kommissare als ranghöchste Kommissionsmitglieder in den Blick. Nur eine Minderheit geht auf

weitere Personalebene ein. Ist dies der Fall, so werden angesichts ihrer hohen hierarchischen Stellung im Entscheidungsfindungsprozess meist Kabinettsmitglieder der Kommissare hinzugezogen (siehe etwa Egeberg/Heskestad 2010). Die meisten der wichtigen Entscheidungen werden tatsächlich auf Kommissars- bzw. Kabinettssebene getroffen. Es ist aber zentral, auch die Ebene der Generaldirektoren mit in die wissenschaftliche Betrachtung aufzunehmen. EU-Rechtsakte, die die Kommission in den inter-institutionellen Gesetzgebungsprozess einbringt, werden – bis auf wenige Ausnahmen – vom Personal der Generaldirektionen (an deren Spitze der Generaldirektor steht) verfasst. Generaldirektoren sind mit dem bürokratischen Agenda-Setting betraut. Sie beeinflussen Inhalte durch strategische Eingriffe während der Politikformulierung und über bürokratischen Drift während der Implementationsphase (cf. Schnapp 2004: 331-337). Neuere Studien belegen, dass faktisch nur 13,2% aller Rechtsakte, die die Kommission zwischen 2004 und 2008 vorgelegt hat, auf politischer Kommissionsebene beschlossen wurden (Hartlapp u.a. 2009; Wonka 2008b: 148 errechnete eine Quote von 17,4% für den Zeitraum von 1999-2004), während die Mehrzahl der Akte auf bürokratischer Ebene unter Vorsitz der Generaldirektoren ausgehandelt wurde. Kurzum, persönliche Merkmale der Generaldirektoren versprechen wichtige Antworten auf unsere Fragen zu liefern.

Unsere Datenbank ist des Weiteren innovativ, weil sie erlaubt, das Datenmaterial entlang zweier Achsen zu betrachten: einer zeitlichen und einer sektoralen Perspektive. In Bezug auf die zeitliche Perspektive werden alle Kommissionen seit Bestehen dieses Gemeinschaftsorgans vergleichend betrachtet. Diese Herangehensweise trägt der Annahme Rechnung, dass sich der europäische Integrationsprozess nicht nur auf das politische System der EU niederschlägt, sondern auch Veränderungen innerhalb der Kommission hervorruft. Damit stellt sich die Frage, ob sich diese Veränderungen auch auf die Zusammensetzung des Kommissionspersonals auswirken. Die sektorale Perspektive hingegen unterscheidet die einzelnen Verwaltungseinheiten (DGs) der Kommission. Wenn persönliche Merkmale der Kommissionsmitglieder systematisch mit bestimmten Generaldirektionen zusammentreffen, so ist dies deshalb spannend, weil anzunehmen ist, dass es Unterschiede zwischen Generaldirektionen hinsichtlich der im politischen Aushandlungsprozess eingenommenen Positionen gibt. Kumulieren persönliche Merkmale im Zeitverlauf ungleich zwischen Generaldirektionen, könnte dies hoch relevant sein um Kommissionsstandpunkte zu erklären.

Wenden wir die so entwickelte Perspektive auf die erhobenen Daten an, lassen sich eine Reihe vorherrschender Meinungen zur Funktionsweise der Europäischen Kommission auf den Prüfstand stellen, die die Europaforschung oder die vergleichende Verwaltungswissenschaft kennt. Dabei ist die vorliegende deskriptive Ausarbeitung im Kontext des analytisch-konzeptionellen Rahmens zu sehen, den wir in einem mehrjährigen Gemeinschaftsprojekt über die Positionsbildung innerhalb

der EU-Kommission und Dynamiken zwischen Kommissionsportfolios erarbeitet haben (Hartlapp u.a. 2010a, 2010b; Hartlapp 2011).²

Im nächsten Kapitel (2) werden zwei zentrale Mechanismen vorgestellt, wie persönliche Merkmale Einfluss auf den politischen Output der EU-Kommission nehmen. Wir verbinden sie mit einem Literaturüberblick über die zentralen Thesen zum Einfluss von Nationalität, Parteizugehörigkeit und beruflichem Hintergrund auf das Policy-Making der EU. In Kapitel 3 stellen wir einen neuen Datensatz vor, den wir in Kapitel 4 auf die Thesen zu Nationalität (Kapitel 4.1), Parteizugehörigkeit (4.2) und beruflichem Hintergrund (4.3) anwenden. Die Ergebnisse der deskriptiven Analyse werden vor dem historischen Hintergrund des Integrationsprozesses sowie in Bezug auf die klassische Literatur zu nationalen Verwaltungsorganisationen diskutiert, bevor in Kapitel 5 ein Fazit über die gewonnenen Erkenntnisse gezogen wird und einige weiterführende Fragen skizziert werden.

2. Die Wirkung persönlicher Merkmale

Arbeiten zur Europäischen Kommission waren lange überwiegend deskriptive Analysen administrativer Strukturen (Coombes 1970, 1968; Michelmann 1978a, 1978b). Dies veränderte sich jedoch im Laufe der 1990er Jahre, als die Rolle und Arbeitsweise der Kommission vor dem Hintergrund der Debatten um die großen Integrations-theorien zunehmend Aufmerksamkeit in akademischen Kreisen erfuhr (Ludlow 1991; Cini 1996; Nugent 1997; Rometsch 1999). Neuere Arbeiten wenden verstärkt Fragen und Konzepte aus den Verwaltungswissenschaften auf die Europäische Kommission an (Bauer 2001, 2008; Kassim 2006; Stevens/Stevens 2001). Persönliche Merkmale von Kommissionsmitgliedern wurden in Form von Anekdoten und Momentaufnahmen bereits in früheren Arbeiten betrachtet. In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Analysen individueller Merkmale deutlich zugenommen. Die meisten systematischen Analysen liegen bislang zur Parteizugehörigkeit von Kommissaren (Wonka 2007; Döring 2007) sowie zu individuellen Einstellungen vor (Hooghe 2000, 2001; Egeberg 1996, 2006; Trondal 2010; Hooghe 2005). Während der erste Forschungszweig EU-Kommissare und entsendende Regierungen meist als Agenten nationaler Regierungen betrachtet, fragt die zweite Herangehensweise nach der Prägekraft europäischer Institutionen. Diese Werke sind für die vorliegende Arbeit in zweierlei Hinsicht von großem Nutzen. Einerseits decken sie auf, von welchen persönlichen Eigenschaften angenommen werden kann, dass sie sich auf die Arbeit der Europäischen Kommission und die Inhalte ihrer Politik auswirken. Andererseits bieten sie zwei unterschiedliche theoretische Begründungen für die

² Das übergeordnete Forschungsprojekt ergänzt die vorliegende deskriptive Analyse um eine größere Zahl von Fallstudien sowie ca. 150 Experteninterviews mit offiziellen Kommissionsmitgliedern. Das Projekt erklärt insgesamt nicht nur divergierende politische Positionen, sondern auch das Durchsetzungsvermögen verschiedener Einzelpositionen in der Kommission. Vor diesem Hintergrund können Kommissionsmerkmale, etwa wenn die Größe des Heimatlandes sich in der relativen Verhandlungsmacht einer Kommissarin widerspiegelt, auch als Erklärung interner Machtressourcen dienen.

Bedeutung und den Einfluss von persönlichen Merkmalen: eine Delegationslogik und eine Sozialisierungslogik. In Abhängigkeit von der Wirkungsweise des jeweiligen Mechanismus sollten unterschiedliche persönliche Merkmale eine genuine Wirkung auf Politikinhalt entfalten. Wenngleich sich die beiden Mechanismen empirisch überschneiden können (Trondal 2008), sind sie analytisch zu trennen. Im Folgenden werden die Argumente beider Mechanismen kurz vorgestellt, um ihre Relevanz für das Verständnis des Zustands und mögliche Weiterentwicklungen des EU-Systems zu unterstreichen.

Aus der Perspektive der Delegationslogik werden Charakteristika vor dem Hintergrund einer Prinzipal-Agent-Beziehung betrachtet – hier insbesondere unter parteipolitischen Gesichtspunkten. Der Prinzipal erteilt seinem Agenten die Vollmacht, dessen Interessen zu verfolgen und in seinem Namen zu handeln. Angesichts der asymmetrischen Informationsverteilung in dieser Delegationsbeziehung wird dem Agenten ein erhebliches Maß an Entscheidungsfreiheit zuteil (Kiewiet/ McCubbins 1991: 5; Shepsle/Bonchek 1997). Begreift man Kommissare als Agenten der Mitgliedstaaten oder nationaler Parteien, so wird von ihnen erwartet, die Interessen ihres jeweiligen Mitgliedstaats bzw. ihrer jeweiligen Partei zu verfolgen. Nehmen wir als Bezugspunkt parlamentarische Systeme in den Blick, so reicht eine vergleichbare Delegationskette vom Wähler über Parlamentsabgeordnete zu Regierungs- und Staatsbeamten (Strøm u.a. 2003; vgl. auch Bergman u.a. 2000). Aus dieser Betrachtungsweise ist die Parteidisziplin des Kommissionsbeamten einem Kosten-Nutzen-Kalkül aus ex post und ex ante Anreizen unterworfen. Beispielsweise können parteitreue EU-Beamte nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt mit begehrten Parteiämtern belohnt werden. Wichtig ist, dass aus dieser Perspektive individuelle Merkmale nicht als solche eine Rolle spielen, sondern weil sie eine Überschneidung mit den Interessen der Prinzipale darstellen.

Die Sozialisierungslogik ähnelt der Delegationslogik hinsichtlich der zu beobachtenden Effekte, unterscheidet sich jedoch deutlich beim theoretischen Ansatz. Hier werden frühe persönliche Erfahrungen als entscheidende Determinanten der Handlungen von Kommissionsbeamten betrachtet. Sind persönliche Erfahrungen und Wertvorstellungen geprägt, so werden bei aktuellen politischen Entscheidungen diejenigen Inhalte als angemessen betrachtet, die mit der Prägung übereinstimmen. Besonders gewichtig ist aus dieser Perspektive die frühe berufliche Sozialisierung. Handlungen von Kommissionsbeamten sind somit nicht nur parteipolitischen Einflüssen unterworfen, sondern auch der eigenen beruflichen und nationalen Herkunft (Hooghe 2001; Trondal 2008). Liesbet Hooghe (2005: 861) resümiert: "National norms, originating in prior experiences in national ministries, loyalty to national political parties, or experience with ones country's organization of authority, decisively shape top officials' views on supranational norms". Dieser Befund zur Kommission unterstützt die generelle Annahme, dass Institutionen durchaus sozialisierend wirken – wenngleich in begrenztem Maße (Beyers 2010).

Im Folgenden sollen diejenigen persönlichen Merkmale von Kommissionsmitgliedern beleuchtet werden, von denen angenommen wird, dass sie die Arbeit der Europäischen Kommission substanziell beeinflussen. Dies sind Parteizugehörigkeit, Nationalität und beruflicher Hintergrund.

Parteizugehörigkeit: In den vergangenen Jahren haben Fragen nach Bedeutung und Ausmaß parteipolitischer Einflüsse auf die und in der EU zunehmend Aufmerksamkeit in der Forschung gewonnen. Als Erklärung wird die klassische Links-Rechts-Achse parteipolitischer Orientierung (Manow u.a. 2007) zusätzlich zu (oder überkreuzend mit) der in der Europaforschung traditionell dominanten Supranational-National-Achse analysiert (Marks/Steenbergen 2004; Hooghe/Marks 2009). Eine Vielzahl dieser Arbeiten befasst sich mit dem Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament (EP) (Hix u.a. 2005) oder im Rat (Mattila/Lane 2001; Zimmer u.a. 2004; Tallberg 2008). Analysen zum parteipolitischen Einfluss auf Kommissionsebene bleiben hingegen die Ausnahme (Wonka 2007; Döring 2007; MacMullen 2000).

Manow et al. (2007), die den Begriff des "party political center of gravity" des EU-Systems, also des parteipolitischen Gravitationszentrums gemessen als ideologische Orientierung der nationalen Regierungen, geprägt haben, bieten eine Übersicht zu den geläufigsten Hypothesen über den Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeiten und dem Prozess der europäischen Integration: 1) Die christlich-demokratische Hegemonie in den sechs EU-Gründerstaaten trug entscheidend zum Aufbau der Institutionen während der 1950er Jahre bei. 2) Parteienübergreifende Vereinbarungen unter sozialdemokratischen und konservativen Regierungen in Frankreich und Deutschland waren ausschlaggebend für Fortschritte im Integrationsprozess während der 1970er, 1980er und 1990er Jahre. Hintergrund ist, dass wir davon ausgehen können, dass unter diesen Bedingungen die Entscheidungsfindungen in konsensualen Organen wie der Kommission erleichtert werden. 3) Der Linksruck in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erklärt zentrale damalige Integrationsprojekte wie das Kapitel zur Beschäftigungspolitik im Vertrag von Amsterdam oder die Neuinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Übertragen wir diese Einsichten auf die Europäische Kommission, so lassen sich drei Erwartungen formulieren, anhand derer die Bedeutung der Parteizugehörigkeit im bisherigen Integrationsprozess verdeutlicht werden kann.

- Kommissionen mit einer parteipolitisch relativ homogenen Zusammensetzung korrelieren mit Phasen des Integrationsprozesses, die durch schnelle Schritte oder tiefe Einschnitte gekennzeichnet sind.
- Kommissionen mit sozialdemokratischen Mehrheiten führen eher zu sozialpolitischen und ‚interventionistischen‘ Projekten (die vorrangig das Ziel der zunehmenden sozialen Gerechtigkeit verfolgen).
- Kommissionen mit liberalen und christdemokratisch-konservativen Parteien führen eher zu wirtschaftspolitischen Projekten (die vorrangig das Ziel der Schaffung von Märkten und Korrektur von Marktversagen verfolgen).

Gleichwohl sollte bedacht werden, dass die Kommission nur einer von vielen Akteuren im Integrationsprozess ist. Die politische Integration steht letztlich unter dem Einfluss zahlreicher Interessen und kann nicht allein mit Blick auf die Kommission erklärt werden.

Nehmen wir nun die sektorale Perspektive ein, so lässt sich die Parteizugehörigkeit von Kommissaren als Indikator zur Bestimmung der ideologischen Aus-

richtung ihrer jeweiligen DG heranziehen. In der Vergleichenden Regierungslehre befassen sich eine Reihe von Arbeiten mit der Verteilung von Portfolios bei der Gestaltung von Koalitionsregierungen. Hintergrund dieser Analysen ist der abweichende Nutzen, den Koalitionspartner bestimmten Portfolios zuweisen (Baeck u.a.). So stufen sozialdemokratische Parteien vor allem Portfolios, die den Wohlfahrtsstaat betreffen, als wichtig ein, während konservative Parteien der Finanzpolitik und Rechtsstaatlichkeit größere Bedeutung beimessen (einen Überblick bietet Franchino 2009a). Analog kann angenommen werden, dass ideologische Hintergründe insbesondere bei solchen Portfolios eine Rolle spielen, deren Politik sich bei Regierungswechseln grundsätzlich ändert. Als Beispiele zu nennen wären hier etwa sozial-, wirtschafts- und finanzpolitische Portfolios (Schmidt 1996; Zohlnhöfer u.a. 2008). Wir sind uns bewusst, dass nationale Parteipräferenzen in Europa durchaus variieren und vor allem die Haltung konservativer Parteien in wirtschaftspolitischen Fragen sehr heterogen sein kann. Gleichwohl sind wir der Meinung, aus der sektoralen Analyse der parteipolitischen Orientierung von Kommissaren wertvolle Erkenntnisse gewinnen zu können. Wir nehmen also an, dass von einer heterogen zusammengesetzten Kommission mit mehr als zwei großen Parteien keine bedeutenden Integrationsschritte zu erwarten sind. Im Gegenzug können von konservativ-liberalen Koalitionen wirtschaftspolitische Vorstöße erwartet werden, während sozialdemokratisch geführte Kommissionen vor allem interventionistische Projekte begünstigen sollten. Damit ist eine konservative Kommissionsmehrheit zwar keine hinreichende Bedingung zur Erklärung wirtschaftspolitischer Großprojekte, jedoch steigt die Wahrscheinlichkeit einer aktiven Wirtschaftspolitik in Fällen dominanter konservativ-liberaler Koalitionen. So findet sich bei Franchino (2009b: 3, mit Verweis auf Browne/Feste (1975) und Budge/Keman (1990)) die implizite Annahme, dass DGs mit einem eindeutig marktwirtschaftlichen Fokus überwiegend von liberalen oder eher rechtsgerichteten Kommissaren geleitet werden, während interventionistische Portfolios überwiegend von sozialdemokratischen Kommissaren geführt werden. Der hier postulierte Zusammenhang kann unterschiedlich begründet werden: aus der Sozialisierungslogik sollten für die Besetzung von Kommissionsportfolios persönliche Erfahrungen und Interessen der Kandidaten ausschlaggebend sein, mit der Delegationslogik verbindet sich die Vorstellung, dass Bestrebungen nationaler Prinzipale zur Kontrolle bestimmter Portfolios relevant sind.

Um den mehrdeutigen Begriff ‚interventionistischer‘ Portfolios im Folgenden deutlicher zu machen, greifen wir auf Hooghes (2001: Kapitel 5. und Anhang) Klassifizierung von DGs zurück. In Anlehnung an die politische Ökonomie klassifiziert sie DG EMPL, DG COMM (früher: Culture), DG ENV, DG EAC, DG SANCO, DG AGRI, DG DEV, DG FISH und DG REGIO als Portfolios, die eine Politik der regulierten Marktwirtschaft (‚regulatory capitalism‘) verfolgen. Daran anknüpfend können die beiden folgenden Erwartungen formuliert werden:

- Interventionistische DGs wie DG EMPL, DG COMM (früher: Culture), DG ENV, DG EAC, DG SANCO, DG AGRI, DG DEV, DG FISH und DG REGIO werden überwiegend von sozialdemokratischen Kommissaren geleitet.

- Marktwirtschaftlich orientierte DGs mit dem vorrangigen Ziel der Schaffung von Märkten (DG MARKT, DG ECFIN, DG ENTR, DG COMP und DG TRADE) werden überwiegend von liberalen oder eher rechtsgerichteten Kommissaren geleitet.

Nationalität: Empirische Befunde zur Bedeutung von Nationalität als erklärende Variable für Entscheidungsprozesse in der EU sind heterogen. Während Nationalität die dominante erklärende Variable für Entscheidungen im Rat ist (Mattila/Lane 2001; Naurin/Wallace 2008; Thomson u.a. 2006b), wird sie im Falle des Europäischen Parlaments (EP) neben ideologischen Unterschieden als eine von zwei üblichen Erklärungsmustern für das Abstimmungsverhalten herangezogen. Im Zeitverlauf, so argumentiert Hix (2006), habe die Erklärungskraft ideologischer bzw. parteipolitischer Einflüsse aber auch im EP zugenommen. In Bezug auf die Europäische Kommission wird der Nationalität vor allem in Studien von Egeberg (1996), Lequesne (1998) und Thomson (2008) Aufmerksamkeit zuteil.³ Oft wird die Nationalität von Kommissaren argumentativ für die Erklärung konkreter Gesetzesinhalte genutzt, z.B. die Rolle des deutschen Kommissars Verheugen bei der Richtlinie über Altfahrzeuge.

Für die sektorale Perspektive ist bei der Gegenüberstellung persönlicher Merkmale mit verschiedenen Portfolios zu beachten, dass heute jeder Mitgliedstaat genau einen Kommissar stellt. Bis zum Jahr 2004 war es jedoch üblich, dass die größeren Mitgliedstaaten zwei Kommissare entsandten.⁴ Diese Regelung könnte jedoch mit einer neuen Vertragsänderung erneut reformiert werden, da die Verkleinerung der Kommission ab 2014 angestrebt wird. Ähnlich zeigt sich auch bei Generaldirektoren das Bestreben, die Posten gleichmäßig unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen. So drohte die Berufung von van der Pas 1998 als Generaldirektor für Erweiterung beinahe daran zu scheitern, dass er zwar einen deutschen Pass hat, aber weder in der deutschen Verwaltung noch Politik gearbeitet hatte und somit in manchen Augen nicht ausreichend national sozialisiert war, um ‚den‘ deutschen Platz einzunehmen (Wernicke 1998). Zudem gibt es eine Regel, die verhindert, dass Kommissar und Generaldirektor eines Portfolios die gleiche Nationalität haben dürfen. Als Verheugen Kommissar in der Generaldirektion Erweiterung wurde, musste Van der Pas zur Generaldirektion Beschäftigung und Soziales wechseln.

Wenden wir uns nun konkreten, in der Literatur formulierten Erwartungen zu. Peterson (2008: 765) stellt ganz explizit die These auf, dass die formale Gleichstellung der Mitgliedstaaten in der Verteilung von Kommissions-Portfolios zur Fiktion verkommen sei, da im Zuge der EU-Erweiterungen einige unbedeutende Portfolios ‚erfunden‘ werden mussten. Darauf aufbauend lässt sich eine allgemeine Erwartung über den Zusammenhang von Nationalität und Kommissionsstrukturen

3 Für eine skeptische Einschätzung der Relevanz von Nationalität für persönliche Netzwerke innerhalb der Kommission vgl. Suvarierol (2008).

4 Wonka (2007) untersucht die Veränderungen der Nominierungsregeln, wonach Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien bis Inkrafttreten des Vertrags von Nizza zwei Kommissare entsandte, während die restlichen Mitgliedstaaten nur jeweils einen Kommissar nominieren durften.

formulieren. Es sollte im Interesse jedes Mitgliedstaates liegen bedeutende Portfolios zu kontrollieren. Alte und/oder große Mitgliedstaaten sollten besonders gut in der Lage sein dieses Interesse durchzusetzen.

Neben dem Bezug auf die Größe von Mitgliedstaaten findet sich in der Literatur auch das Argument, dass bestimmte Portfolios dauerhaft in der Hand einzelner Mitgliedstaaten sind, die gewissermaßen ‚nationale Enklaven‘ in der Kommission einrichten. So sei die Generaldirektion für Wettbewerb traditionell unter deutscher Führung (Schmidt 1998: 69). Auch DG RELEX soll traditionell in deutscher Hand sein, während AGRI und DEV mutmaßlich vor allem von französischen Beamten geleitet wurden (Egeberg 1996: 726). Eine mögliche Begründung dieser nationalen Muster in der Kommission könnte darin liegen, dass nationale Regierungen solche Kommissionsportfolios zu kontrollieren versuchen, denen auf nationaler Ebene des Mitgliedstaates besonders hohe Bedeutung zukommt. Abstrakt betrachtet gehen die genannten Argumente alle davon aus, dass Kommissionsportfolios nicht gleichmäßig unter den Mitgliedstaaten verteilt werden, sondern dass deutliche nationale Linien zu erkennen sind. Dieser Gedanke lässt sich vor dem Hintergrund eines anderen Arguments weiterführen. So wird für den Rat argumentiert, dass sich Länder bei Verteilungskonflikten entlang einer Nord-Süd Dimension zwischen Geber- und Empfängerländern aufspannen (Zimmer u.a. 2004; s.a. Mattila/Lane 2001). Übertragen wir dies auf die Kommission, so sollten sich die distributiven Portfolios sowie die für die Verhandlung und Verwaltung des EU-Haushalts zuständige Generaldirektion dadurch auszeichnen, dass sie besonders häufig von Personal aus einem der Hauptgeber- oder -empfängerländer geführt werden. Der alljährliche Finanzbericht der EU-Kommission listet im Durchschnitt der letzten 10 Jahre Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Frankreich als größte Nettozahler, während Portugal, Spanien und Griechenland sowie nach der Erweiterung auch Polen die größten Nettoempfänger von EU-Zuwendungen sind (European Commission 2011: 77).

Für die ‚Größe‘ oder ‚Bedeutung‘ von Portfolios sind verschiedene Operationalisierungen denkbar. Auf nationalstaatlicher Ebene wird die Bedeutung eines Portfolios in der Regel anhand des legislativen Outputs, des Budgets oder der Einschätzungen von Experten bewertet. Druckman und Warwick (2005; in Anlehnung an Bueno de Mesquita 1979: 62-63) haben ein Modell entworfen, das die relative Bedeutung von Portfolios an ihr Potenzial koppelt, in politischen Abstimmungen wahlentscheidend zu wirken. Sie ermitteln in ihrem international angelegten Vergleich einen durchgehend hohen Stellenwert für Verteidigungspolitik, Inneres, Landwirtschaft, Außen- und Finanzpolitik. Bei bestimmten anderen Portfolios bestehen zwischen Staaten Unterschiede in der Bewertung, so etwa im Fall der Landwirtschaft oder Fischerei. Angesichts der unterschiedlichen Verteilung der Wirtschaftssektoren in den Mitgliedstaaten sind diese Abweichungen gut nachvollziehbar. Betrachten wir die EU-Ebene, so können hier insbesondere solche Portfolios als wichtig angesehen werden, deren Politikfeld ein relativ hohes Maß an Vergemeinschaftung aufweist (etwa COMP, ECFIN, MARKT,

AGRI, TREN und TRADE, zuletzt auch RELEX).⁵ Zwei konkrete Erwartungen lassen sich formulieren:

- Wichtige DGs (hinsichtlich des Kompetenztransfers: DG COMP, DG ECFIN, DG MARKT, DG AGRI, DG TREN und DG TRADE, zuletzt auch DG RELEX) sollten überwiegend von Kommissionsmitgliedern und -beamten großer Mitgliedstaaten geleitet werden, während Kommissionsmitglieder und -beamte kleinerer Mitgliedstaaten weniger wichtigen DGs vorsitzen.
- Kommissionsmitglieder und -beamte sollten insbesondere solche Portfolios leiten, die auf Ebene ihres Heimatlandes als besonders wichtig betrachtet werden.
- DGs die für distributive Politiken zuständig sind (DG BUDG, DG AGRI und DG REGIO) sollten überwiegend von Kommissionsmitgliedern und -beamten der Hauptgeber- und Empfängerländer geführt werden.

Beruflicher Hintergrund: Der berufliche Hintergrund ist das dritte Merkmal, das wir bei den Personen, die in der Kommission arbeiten, in den Blick nehmen. Dieses Merkmal steht in enger Beziehung zu Debatten über die Politisierung von Verwaltungen. Der theoretische Ausgangspunkt der entsprechenden Argumente ist in der Regel der Weber'sche Idealtyp der Verwaltung (Weber 1980). Webers idealtypischer Bürokrat verfügt über einen substanziellen und prozeduralen Informationsvorsprung, der ihn zu politischem Handeln geradezu prädestiniert. Im Gegensatz zum politischen Führungspersonal fehlt ihm jedoch die demokratische Legitimation dazu.

Empirische Studien zur nationalen Verwaltungsebene zeigen Unterschiede des Politisierungsgrads von Regierungsverwaltungen im zeitlichen Verlauf sowie im internationalen Vergleich (e.g. Peters/Pierre 2004). Diese Unterschiede sind teilweise auf die jeweils gewählte Definition und Operationalisierung der ‚Politisierung von Bürokratien‘ zurückzuführen. Beispielsweise beziehen sich Schwanke und Ebinger (2006: 235) auf den Prozess der „Besetzung und Abberufung von Personal in Führungspositionen der Ministerialverwaltung anhand politischer Kriterien“. Andere Autoren nutzen die Personalfluktuations nach politischen Wahlen (Mayntz 1984) oder das persönliche Rollenverständnis von Staatsbeamten (Bauer/Ege 2011) als Indikatoren. Gemein ist diesen Arbeiten, dass sie eine zunehmende Politisierung von Bürokratien diagnostizieren. Nur den US-ameri-

5 Wenngleich die Fachliteratur verschiedene Indizes bietet, stellen diese die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Basis zumeist sehr oberflächlich dar und berücksichtigen die umfassenden Auswirkungen einzelner Bestimmungen nur unzureichend. Zudem umfasst keines der uns bekannten Indizes eine strukturelle Unterscheidung hinsichtlich der einzelnen DGs (Börzel 2005; Pollack 2000: Tabelle 1.2).

Als Ausnahme ist Hooghe (2001: 229) zu nennen, die DG EMPL, DG DEV, DG ENV, DG RDT, DG EAC und DG SANCO als ‚soft DGs‘ kategorisiert. Diese seien „concerned with policy areas that use most frequently benchmarking, soft law, peer group pressure, technical reporting, and other soft policy instruments.“ Sie bezieht sich allerdings auf policy outputs – und nicht wie wir auf Kompetenztransfers. Trotzdem lässt sich argumentieren, dass ihre „soft“ DGs die Kehrseite unserer ‚bedeutenden‘ DGs darstellen.

kanischen und britischen Verwaltungseliten werden phasenweise Wechsel von Technokratisierung einerseits und Politisierung andererseits attestiert (Schnapp 2004). In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff der Politisierung als das Maß operationalisiert, in dem Kommissionsbeamte einen beruflichen Hintergrund besitzen, der ausdrücklich politischer Natur ist.

Historisch betrachtet bekleideten EU-Kommissare überwiegend politische Positionen bevor sie ins Amt berufen wurden. Jedoch sind durchaus wechselnde Tendenzen in der Personalrekrutierung zu beobachten. So hatte in früheren Phasen der Integration etwa die Hälfte aller Kommissare keinen politischen Hintergrund. Hingegen ist in den letzten 20 Jahren die Mehrheit der Kommissare eher als Politiker zu bezeichnen, denn als Technokraten (Döring 2007: 214f.; Wonka 2007: 182f.; siehe auch Magnette 2005).

Über die bisher besprochenen Charakteristika hinaus bietet sich zudem die spätere berufliche Tätigkeit von ausgeschiedenen Kommissionsmitgliedern als Analyseobjekt an. Besonders aus einer Delegationsperspektive erscheint die Einbeziehung des weiteren Karrierewegs vielversprechend. Theoretisch lässt sich herleiten, dass Regierungen vor allem dann auf die Loyalität ‚ihrer‘ Kommissarin hoffen können, wenn ihr perspektivisch eine Wiederernennung oder hochkarätige Position nach dem Ausscheiden aus dem Amt angeboten werden kann (Wonka 2008a; Egeberg 2006). Akzeptieren wir das Ausmaß der politisch motivierten Beförderungen von ehemaligen Kommissionsmitgliedern als Indikator, so lassen sich unsere empirischen Analysen damit auch für die Debatte um eine zunehmende Politisierung der Kommission fruchtbar machen.

Andere Analysen bezüglich der späteren beruflichen Tätigkeit von Kommissionsmitgliedern, so etwa von Vaubel et al. (2012), sehen eher wirtschaftliche Interessen oder Expertise des Personals als bestimmend für den weiteren Karrierepfad. Dieser Begründung folgend liegt es im Interesse privatwirtschaftlicher Akteure, ehemaliges Spitzenpersonal wirtschaftlicher Kommissionsportfolios anzuwerben, um von ihrer Expertise im jeweiligen Betätigungsfeld zu profitieren. Schließlich findet sich in der Literatur auch das Argument, dass vor allem die jüngeren Erweiterungsrounds der Europäischen Union zu einer „Technokratisierung“ der Kommission beigetragen haben (Peterson 2008: 765) – nicht zuletzt, da die politische Vergangenheit der beigetretenen Länder es erschwerte, politisch erfahrene Kandidaten für vakante Posten in Brüssel zu akquirieren.

Die dargestellten Argumente zum beruflichen Hintergrund der Personen, die in der Kommission arbeiten, lassen sich in drei Annahmen bündeln:

- Kommissionsmitglieder und -beamte wurden im historischen Verlauf zunehmend politischer.
- Kommissare und Generaldirektoren vornehmlich wirtschaftlicher Portfolios (DG MARKT, DG ECFIN, DG ENTR, DG COMP und DG TRADE) nehmen im Anschluss an ihre Kommissionstätigkeit eher eine Tätigkeit im privatwirtschaftlichen Sektor auf.
- Die EU-Erweiterung hat zu einem (temporären) Wachstum des Anteils von Personen mit technokratischem Hintergrund beigetragen.

3. Daten und Herangehensweise

Die Datenbank, die unserer Analyse zugrunde liegt, umfasst Informationen zu Parteizugehörigkeit (Kapitel 4.1), Nationalität (Kapitel 4.2) und beruflichem Hintergrund (Kapitel 4.3) von Kommissionsmitgliedern, definiert als Kommissare und Generaldirektoren.⁶ Sie deckt den Zeitraum von der ersten Hallstein-Kommission 1958 bis zur ersten Barroso-Kommission ab, die bis Februar 2010 in Amt war. Die Informationen stammen aus offiziellen Organigrammen der Kommissionswebsite sowie des Historischen Archivs der Europäischen Kommission in Brüssel, Fabio Franchinos Datenbank zu Kommissionsportfolios seit 1958 und Lebensläufen, die hauptsächlich der Kommissions- oder persönlichen Webseiten entnommen wurden.

Die folgenden Abschnitte gliedern sich in jeweils zwei Teile, die sich mit Kommissaren respektive Generaldirektoren in den drei Dimensionen auseinandersetzen. Für Aussagen über strukturelle Unterschiede der Kommissionsportfolios dienen die einzelnen Generaldirektionen als Analyseeinheit. Die untersuchten Generaldirektionen lauten in alphabetischer Reihenfolge: ADMIN, AGRI, BUDG, COMM, COMP, Credit and Investments, DEV, EAC, ECFIN, ELARG, EMPL, ENTR, ENV, Financial Control, Financial Institutions, Information Markets, INFSO, JLS, JRC, MARE, MARKT, REGIO, RELEX, RTD, SANCO, SecGen, TAXUD, TRADE, TREN (im Anhang findet sich eine Übersicht). Vor der Präsentation der Ergebnisse sind drei grundlegende Anmerkungen zum Datenmaterial zu machen.

Die erste Anmerkung bezieht sich auf die Dauer der Amtsperiode. Während die meisten Kommissare während des gesamten Zeitraums einer Kommissionsperiode im Amt blieben, kam es in Einzelfällen (etwa bei schweren Krankheiten oder bei Rückkehr zur nationalen Politik) zu Personalwechseln während einer Amtsperiode. Die Analysen zur Nationalität sind davon unberührt, da ausscheidende Kommissare stets mit Kandidaten des gleichen Mitgliedstaates ersetzt werden. Die Parteizugehörigkeit des neuen Kandidaten kann hingegen von der des Vorgängers abweichen. Ein solches Szenario ist wahrscheinlich, wenn in der Zwischenzeit im betroffenen Mitgliedstaat ein Regierungswechsel stattgefunden hat. Um Verzerrungen durch irreguläre Personalwechsel zu vermeiden, erfolgt die den Grafiken zugrunde liegende Kalkulation auf Monatsbasis.⁷ In Bezug auf Generaldirektoren musste jedoch mangels präziser Daten von dieser Vorgehensweise abgesehen werden, und die entsprechenden Analysen beziehen sich auf die gesamten Amtszeiten der einzelnen Kommissionen. Angesichts des erheblich längeren Zeitraums, den Generaldirektoren im Vergleich zu Kommissaren im Amt verbleiben (Generaldirektoren bleiben im Durchschnitt 2,29 Perioden im Amt) und des weitaus gerin-

6 Im Detail sind folgende Daten erfasst: Parteimitgliedschaft und zugehörige Parteifamilie; Position, die in der Kommission bekleidet wurde; Daten des Amtsan- und austritts; berufliche Hintergründe; Geburtsdatum; Geschlecht und berufliche Position nach Austritt aus der Kommission.

7 Jeder begonnene Monat wird dabei gleich gewertet. So wird einer Kommissarin, die z.B. 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.

geren irregulären Ausscheidens während der Amtsperioden, erscheint ein solches Vorgehen unproblematisch.

Zweitens haben sich in der Geschichte der Kommission die Anzahl und Bezeichnungen der Generaldirektionen verändert. Die Zunahme von Generaldirektionen erklärt sich insbesondere durch die Integration weiterer Politikfelder, die bis dato ausschließlich im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten lagen (z.B. Währungspolitik), durch die zahlreichen EU-Erweiterungsrunden, durch administrative Veränderungen (z.B. das Auslagern von Aufgaben wie Buchhaltung in separate Einheiten, s. Bauer u.a. 2008), politische Prioritäten oder funktionale Differenzierung und politische Entwicklungen wie z.B. im Bereich der Umweltpolitik. Ein Vergleich über Zeit ist also nicht ohne Weiteres möglich. Wir verwenden die Portfoliobezeichnungen, die während der Kommission Barroso I gültig waren und ordnen die historischen Bezeichnungen einer inhaltlich übereinstimmenden DG der Kommission Barroso I zu. Daher kann es vorkommen, dass Mitglieder ehemaliger Kommissionen einem DG-Label zugeordnet wurden, das zu diesem Zeitpunkt noch nicht als solches verwendet wurde. Über unsere Datenbank können die Entwicklung aller DG-Portfolios genau zurückverfolgt und nachgezeichnet werden.

Drittens werden die Daten in verschiedenen Formaten angezeigt. Bei der Interpretation der Grafiken sollten einige Besonderheiten bedacht werden, um verzerrte Schlussfolgerungen zu vermeiden. Einerseits stellen unsere Daten die relativen Verhältnisse innerhalb der jeweils betrachteten Kommissionen bzw. Portfolios dar. Dadurch erhalten jüngere Generaldirektionen relativ kleine numerische Werte, sodass die Ausprägungen weniger heterogen sind und die zugewiesenen relativen Werte vergleichsweise hoch ausfallen (siehe z.B. DG INFSO, DG MARE, DG JLS und DG TAXUD). Um dieser Problematik zu begegnen, wurden die betroffenen Generaldirektionen in den Grafiken visuell abgesetzt. Andererseits beziehen einige Diagramme nicht alle Generaldirektionen ein. Dies dient der Lesbarkeit der Grafiken und zielt darauf, das Datenmaterial in der für die diskutierte These aussagekräftigsten Form darzustellen. Detaillierte Grafiken, die dem Leser ein vollständigeres Bild bieten, befinden sich im Anhang.

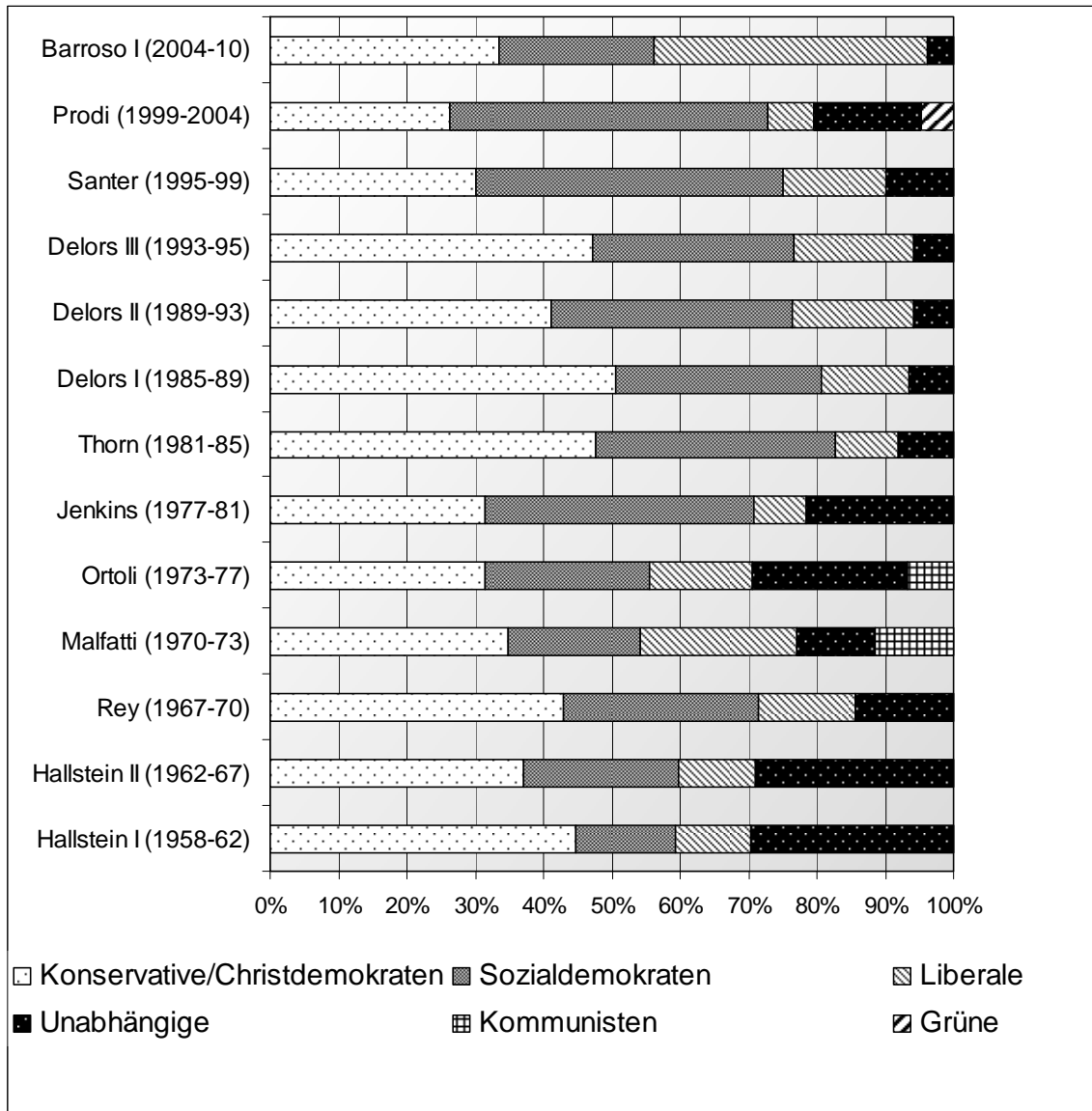
4. Auswertung der Thesen und Daten über Kommissionsmitglieder

4.1. Parteizugehörigkeit

Die folgenden Grafiken geben Aufschluss über mögliche ideologische oder parteipolitische Neigungen der verschiedenen Kommissionen und Generaldirektionen. Grafik 1 zeigt die parteipolitische Zusammensetzung aller Kommissionen von der ersten Hallstein- bis zur ersten Barroso-Kommission. Jeder Kommissar wurde einer der folgenden Partiefamilien zugewiesen: Konservative/Christdemokraten, Sozialdemokraten, Liberale, Unabhängige, Kommunisten, Grüne. Die Zuordnung der Partiefamilien orientiert sich daran, welcher Gruppe des Europäischen Parlaments die nationa-

le Partei der Kommissare (im jeweiligen Zeitraum der Amtszeit) zugehörig war (eigene Recherche in Anlehnung an Hix/Lord 1997). Da für Generaldirektoren kaum vergleichbare Informationen über parteipolitische Präferenzen und Mitgliedschaften vorliegen, konnte hier keine entsprechende Analyse durchgeführt werden.

Grafik 1: Parteizugehörigkeit der Kommissare (Monate im Amt)



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

Die Daten spiegeln die tatsächliche Parteizugehörigkeit wider (nicht die der nominierenden Regierung)

Auf den ersten Blick fällt die relative Dominanz konservativer und christdemokratischer Kommissionen im Gegensatz zu sozialdemokratischen Kommissionen auf. Über den Betrachtungszeitraum wechseln jedoch Zyklen parteipolitischer Dominanz zwischen den beiden großen Lagern. Die Grafik zeigt relativ linksgerichtete Kommissionen in den 1970er Jahren (Jenkins, Ortoli) sowie von Mitte der 1990er

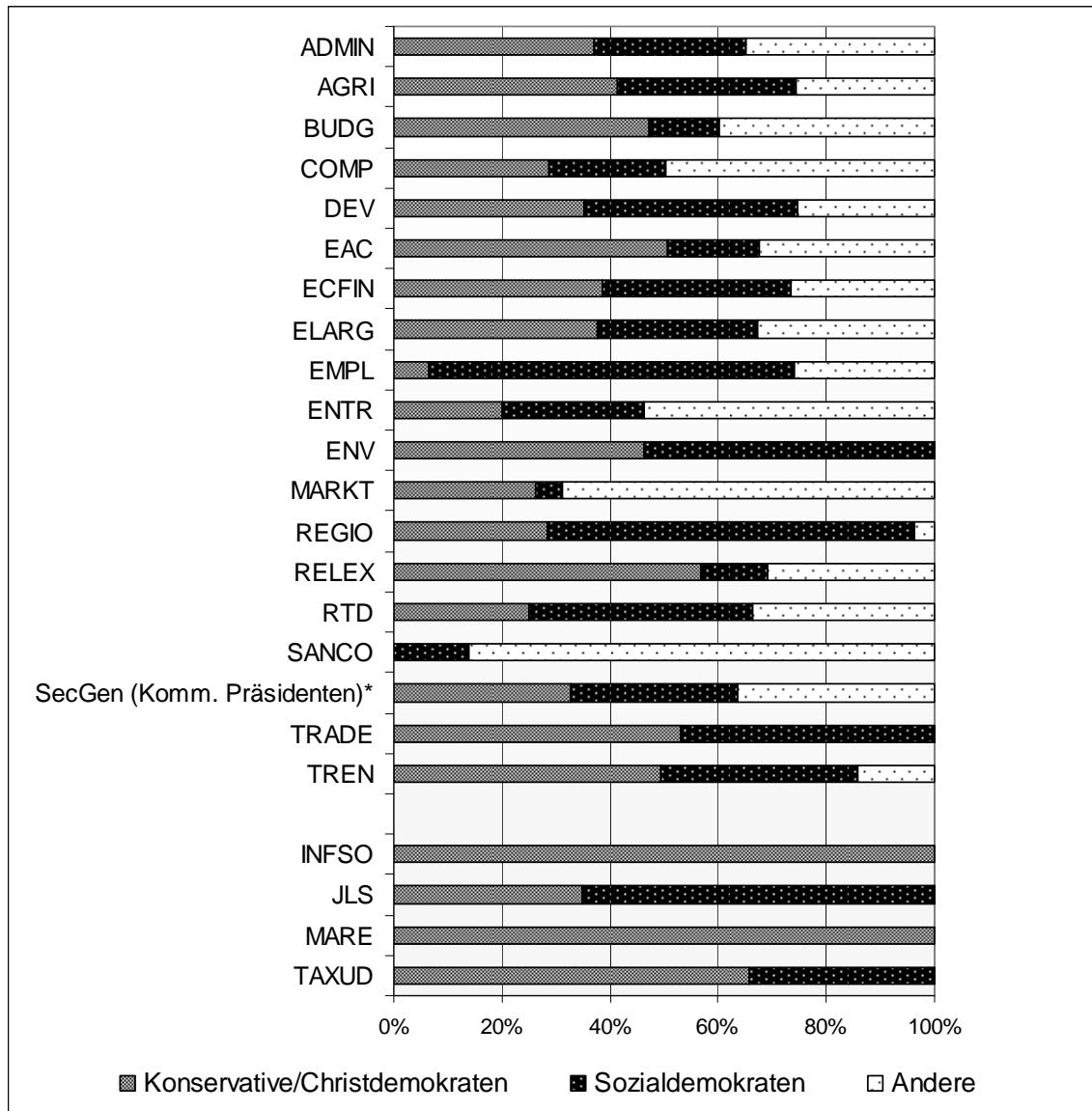
bis Mitte der 2000er Jahre (Santer, Prodi). Der öffentlichen Wahrnehmung entsprechend war die Prodi-Kommission die ‚am wenigsten konservative‘ (353 von 1337 Monaten), während Barroso einer auffallend liberalen Kommission vorstand. Hallstein I wiederum war die ‚am wenigsten sozialdemokratische‘ Kommission (65/445). Überraschenderweise ist nach Hallstein die Delors-Ära die ‚am wenigsten sozialdemokratische‘ Kommission, obwohl sie typischerweise mit der ‚sozialen‘ Dimension Europas in Verbindung gebracht wird. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Einzelpersonen – hier insbesondere der sozialdemokratische Kommissionspräsident Delors – eine führende Rolle jenseits des parteipolitischen Gravitationszentrums der Kommission eingenommen haben. Die Santer- und Prodi-Kommissionen waren überwiegend sozialdemokratisch und werden mit sozialpolitischen Projekten, wie der Neuinterpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakt oder der Offenen Methode der Koordinierung, assoziiert.⁸

Betrachten wir die Daten vor dem Hintergrund der These, dass die größten Integrationsfortschritte bei parteipolitisch relativ homogenen Kollegien erfolgen, zeigt sich, dass Koalitionen der beiden größten Partiefamilien (Konservative/Christdemokraten & Sozialdemokraten) während der Kommissionen relativ das größte Gewicht haben: Thorn (zusammen 82,7%), Delors I (80,6%), Delors II (76,4%), Delors III (76,5%). In diesen Zeitraum verhältnismäßig homogener parteipolitischer Zusammensetzung fallen die wohl gewichtigsten Integrationsschritte des Gemeinsamen Binnenmarktes und des ‚Projekts 1992‘. Der Vertrag von Maastricht, der nicht nur die Europäische Währungsunion etablierte, sondern auch Außen- und Sicherheitspolitik in die EU integrierte sowie die politische Union vorantrieb, wird vorbereitet und verhandelt. Gleichzeitig differenziert der Befund die Annahme, dass zentrale wirtschaftliche Projekte von liberalen/konservativen Kommissionen angestoßen werden – in der Kommission, die diese zentralen Schritte der Marktintegration vorangetrieben hat, befanden sich auch viele sozialdemokratische Kommissare. Hingegen fiel die als ‚Eurosklерose‘ bezeichnete Zeit in den 1970ern in eine Phase relativ heterogener Kommissionszusammensetzungen, in der die Kommission ihren Einfluss nicht zur Erweiterung ihrer Kompetenzen oder zur Initiierung wichtiger politischer Projekte nutzen konnte. Im vergangenen Jahrzehnt war die Kommission homogener zusammengesetzt als in den 1970er, jedoch heterogener als in den 1980er und frühen 1990er Jahren. Integrationsbemühungen in dieser Phase lassen sich als sehr rege, wenngleich als zunehmend umstritten beschreiben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kommission durch die sinkende Zahl unabhängiger Kommissare heute ideologisch politisierter ist als in früheren Integrationsphasen. Gleichzeitig nimmt die Zahl liberaler und linksgerichteter Kommissare zu. Die wichtigsten Integrationsschritte der Gemeinschaft fanden überwiegend zu Zeiten dominanter Koalitionen der beiden größten Parteilgruppen statt. Hingegen scheinen sozialdemokratisch bzw. konservativ geprägte Kommissionen weniger eindeutig mit Vorstößen in der Sozial- respektive der Wirtschaftspolitik zusammenzufallen.

⁸ Umstritten ist, ob diese weichen Governance-Formen wichtige sozialpolitische Fortschritte oder lediglich freiwillige Verständigungen darstellen.

Grafik 2: Konservative und Sozialdemokratische Kommissare nach DG



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche
 * SecGen führt die Kommissionspräsidenten auf, da sie kein bestimmtes Portfolio leiten, sondern dem Generalsekretariat zugerechnet werden.

Für die sektorale Perspektive stellen wir sozialdemokratische und konservative Kommissare einander gegenüber.⁹ Zunächst fallen starke ideologische/ parteipolitische Unterschiede zwischen den Generaldirektionen auf. Während einige DGs im Zeitverlauf von Kommissaren unterschiedlicher politischer Lager geführt wurden, weisen andere eine klare parteipolitische Färbung auf. So wurden die Generaldirektionen DG EMPL, DG REGIO und DG RTD überwiegend von sozialdemokratischen Kommissaren geführt, während rechtsgerichtete und liberale Kommissare weitaus

9 Liberale wurden mit den weiteren Parteien in die Gruppe ‚Andere‘ aggregiert. Ein vollständiges und detailliertes Bild befindet sich im Anhang.

häufiger wirtschaftlichen Generaldirektionen wie DG MARKT und DG COMP (aber auch DG RELEX) vorsaßen als ihre sozialdemokratischen Kollegen. Mit DG TRADE, DG ECFIN und DG ENV weisen drei Portfolios eine ausgeglichene parteipolitische Orientierung ihrer Kommissare auf. Dies mag einerseits darin begründet liegen, dass etwa umweltpolitische Interessen nicht eindeutig in ein politisches Links-Rechts-Spektrum einzuordnen sind.¹⁰ Andererseits lassen sich die überraschenden Ergebnisse vor dem Hintergrund parteispezifischer Herangehensweisen an Politikfelder wie Handel, Wirtschaft und Finanzen interpretieren – entweder als interventionistische öffentliche Versorgungspolitik oder als privatisierte Wettbewerbspolitik.

Nicht ganz ins Bild passt die Generaldirektion DG EAC, die überwiegend von konservativen Kommissaren geleitet wurde. Auch die DG AGRI, als Prototyp interventionistischer EU-Politik, wurde entgegen der Erwartungen überwiegend von konservativen Kommissaren geführt. Dieses überraschende Ergebnis könnte dadurch erklärt werden, dass der Landwirtschaftssektor trotz seines interventionistischen Charakters auf EU-Ebene traditionell eine Hochburg konservativer Interessen und Wählerpotenziale ist.

Insgesamt entsprechen die Ergebnisse über den Zusammenhang von parteipolitischer Orientierung und administrativen Strukturen den oben genannten Erwartungen. Generaldirektionen interventionistischer Politikfelder wurden häufiger von Kommissaren der sozialdemokratischen Partiefamilie geführt, während vorrangig wirtschaftlich ausgerichtete Generaldirektionen mehrheitlich von Kommissaren konservativer und liberaler Parteien geleitet wurden. Damit bekräftigt unsere Analyse die Ergebnisse von Franchino (2009a), dass “left (right) leaning commissioners are significantly more likely of being assigned portfolios with a left-(right-)wing ideological profile”.¹¹

4.2. Nationalität

Die Analyse der Staatsangehörigkeit ergibt, dass die ‚wichtigsten‘ Generaldirektionen oft über lange Zeiträume hinweg von Kommissionsmitgliedern einiger weniger Mitgliedstaaten geleitet wurden. Die meisten Staaten neigen offenbar dazu, besondere Interessen an und in ausgewählten Politikfeldern durch die Besetzung von Spitzenposten in den entsprechenden DGs zu verfolgen. Es scheint naheliegend, dass diese Mitgliedstaaten damit stärkeren Einfluss auf die jeweiligen Policy-Outputs dieser Generaldirektionen ausüben können.

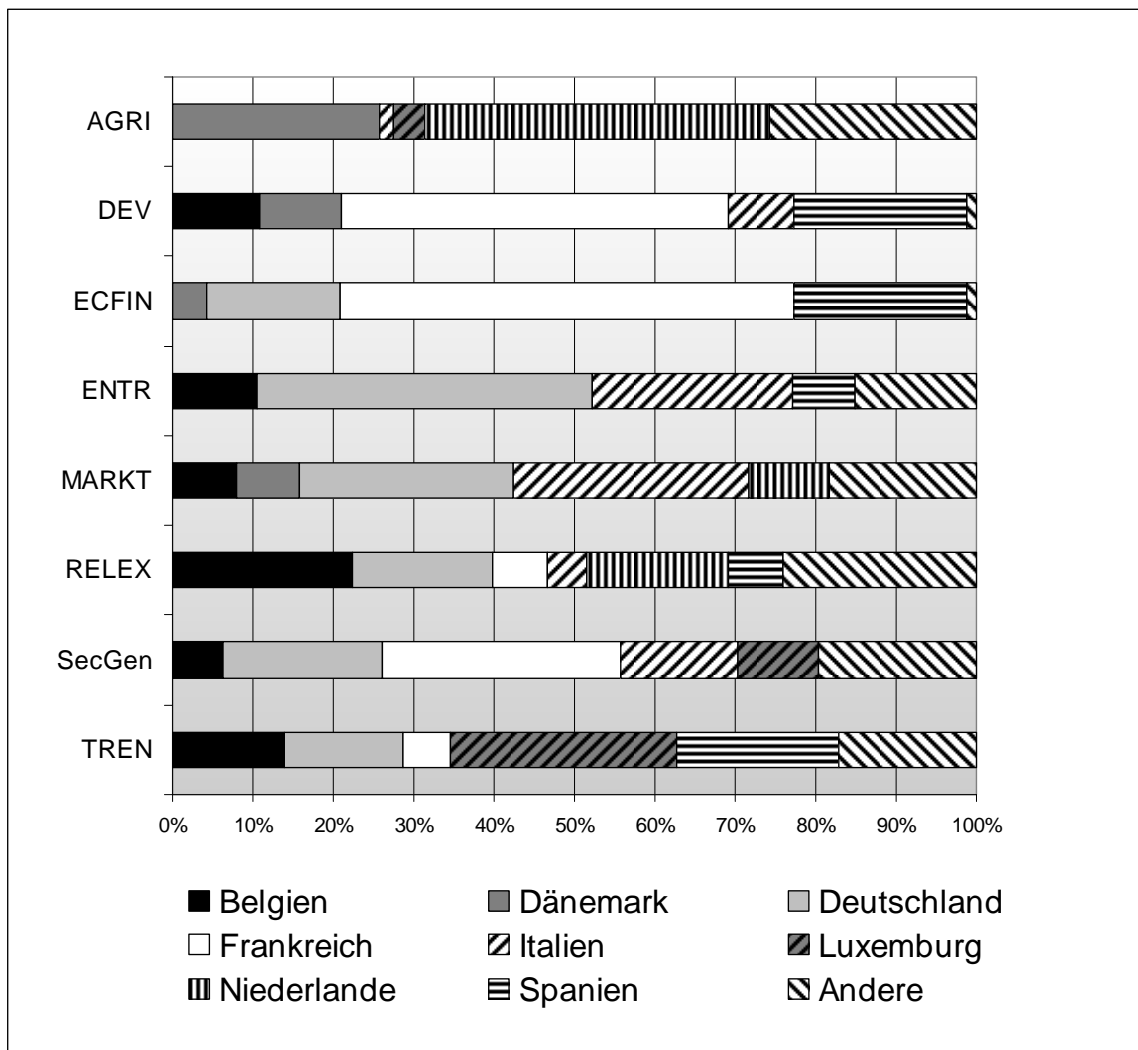
Angesichts der Komplexität und Vielfalt der Verbindungen zwischen den bis zu 40 Generaldirektionen und den bis zu 27 Mitgliedstaaten wählen wir aus dem Datenmaterial die Generaldirektionen und Mitgliedstaaten aus, bei denen nationale Muster besonders deutlich sind. Grafik 3 zeigt Generaldirektionen, die in mindestens

¹⁰ So sind auch grüne Parteien, die am ehesten ein umweltpolitisches Profil aufweisen, nicht eindeutig in dieses Schema einzuordnen (Hooghe u.a. 2002).

¹¹ Franchino nennt jedoch (nationale und supranationale) Erfahrungen im jeweiligen Politikfeld als ausschlaggebend für die Zuteilung von Kommissionsportfolios.

¼ des Untersuchungszeitraums (156 Monate oder mehr) von Beamten eines bestimmten Landes geführt wurden. DGs, die eine hohe Fluktuation bzw. Heterogenität in Bezug auf die Nationalität ihres Führungspersonals aufweisen, werden im Annex behandelt. Für die einzelnen Generaldirektionen werden alle Mitgliedstaaten aufgelistet, die mindestens 10 Jahre (120 Monate) an der Spitze der DG standen. Es fällt unmittelbar auf, dass ein starker Bias hinsichtlich der Nationalität bei DG AGRI, DG ECFIN, DG MARKT und DG TREN sichtbar ist, die im Vorfeld als ‚wichtige‘ Portfolios hervorgehoben wurden bzw. im Fall von DG AGRI den größten Anteil des EU Haushalts verwalten.

Grafik 3: Ausgewählte Fälle: Nationalität der Kommissare nach DGs



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche
Die DGs sind in alphabetischer Ordnung gelistet. Eine Auswertung aller DGs findet sich im Anhang

Weiter zeigt sich, dass mit Ausnahme von Polen und Großbritannien alle ‚Big Player‘ der europäischen Politik (gemessen an der Stimmenverteilung im Rat) vertreten sind. Große Mitgliedstaaten scheinen eher dazu imstande zu sein, die Führung

bestimmter DGs zu beanspruchen und beizubehalten. Gleichwohl ist die relative Dominanz langjähriger EU-Mitgliedstaaten in mehreren DGs (etwa Deutschland und Italien in DG MARKT; Frankreich in DG DEV und DG ECFIN) nicht nur eine Frage der nationalen Präferenz, sondern auch der Länge der EU-Mitgliedschaft. So tauchen Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft wie Belgien oder Luxemburg allein deswegen häufiger in einigen der abgebildeten DGs auf, weil neuere Mitgliedstaaten noch nicht Teil der Gemeinschaft waren. Polen etwa trat der EU erst im Jahr 2004 bei und weist daher kein dominantes Profil auf (70 Monate DG REGIO, 7 Monate DG TRADE im Erhebungszeitraum 1958 - 2010). Das Fehlen Großbritanniens in dieser Grafik erfordert derweil eine andere Begründung (siehe unten).

In der Einzelbetrachtung ergibt sich für das Zusammenspiel von Nationalität und ausgewählten Portfolios, dass Frankreich besonders in den DGs ECFIN (335 Monate) und DEV (288 Monate) dominant war und sogar für 170 Monate den Kommissionspräsidenten stellte (davon 121 Monate durch Jacques Delors). Deutschland richtete sein Augenmerk offenbar auf DG ENTR (194 Monate) und DG MARKT (165 Monate). Der niederländische Fokus auf Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG AGRI - 270 Monate) ist ebenfalls erwähnenswert und entspricht der Erwartung, dass die distributiven Politiken häufig von Kommissaren der Hauptgeber- und -empfängerländer geführt werden. Über 40% der gesamten Amtszeit niederländischer Kommissare fallen auf die DG AGRI. Die Ergebnisse bestätigen zum Teil auch die Erwartung, dass große Mitgliedstaaten zentrale Gemeinschaftsportfolios dominieren, die sich durch großen Kompetenztransfer an die supranationale Ebene auszeichnen: Frankreich in der DG ECFIN oder Deutschland in der DG MARKT.

Dies trifft allerdings nicht auf alle großen Mitgliedstaaten zu; Großbritannien fällt deutlich aus diesem Muster heraus. So weisen britische Kommissare mit DG TRADE (129 Monate), DG REGIO (122), der DG RELEX (112) und der DG BUDG (98) ein ziemlich ausgewogenes Portfolio auf. Offensichtlich vertritt Großbritannien einen diversifizierteren Ansatz bei der Besetzung von Kommissionsportfolios. Dies steht im Einklang mit früheren Beobachtungen von Page (1985), dass Großbritannien ein Paradebeispiel für ein Verwaltungssystem mit linearen Aufstiegsmöglichkeiten ist, in dem Beförderungen nach dem Leistungsprinzip und in der Regel nicht durch politische Nominierungen erfolgen. Gehen wir von vergleichbaren kulturellen Mustern bei der Besetzung von Spitzenpositionen auf EU-Ebene aus, ist auch hier eine politisch motivierte Dominanz bestimmter Portfolios unwahrscheinlich.

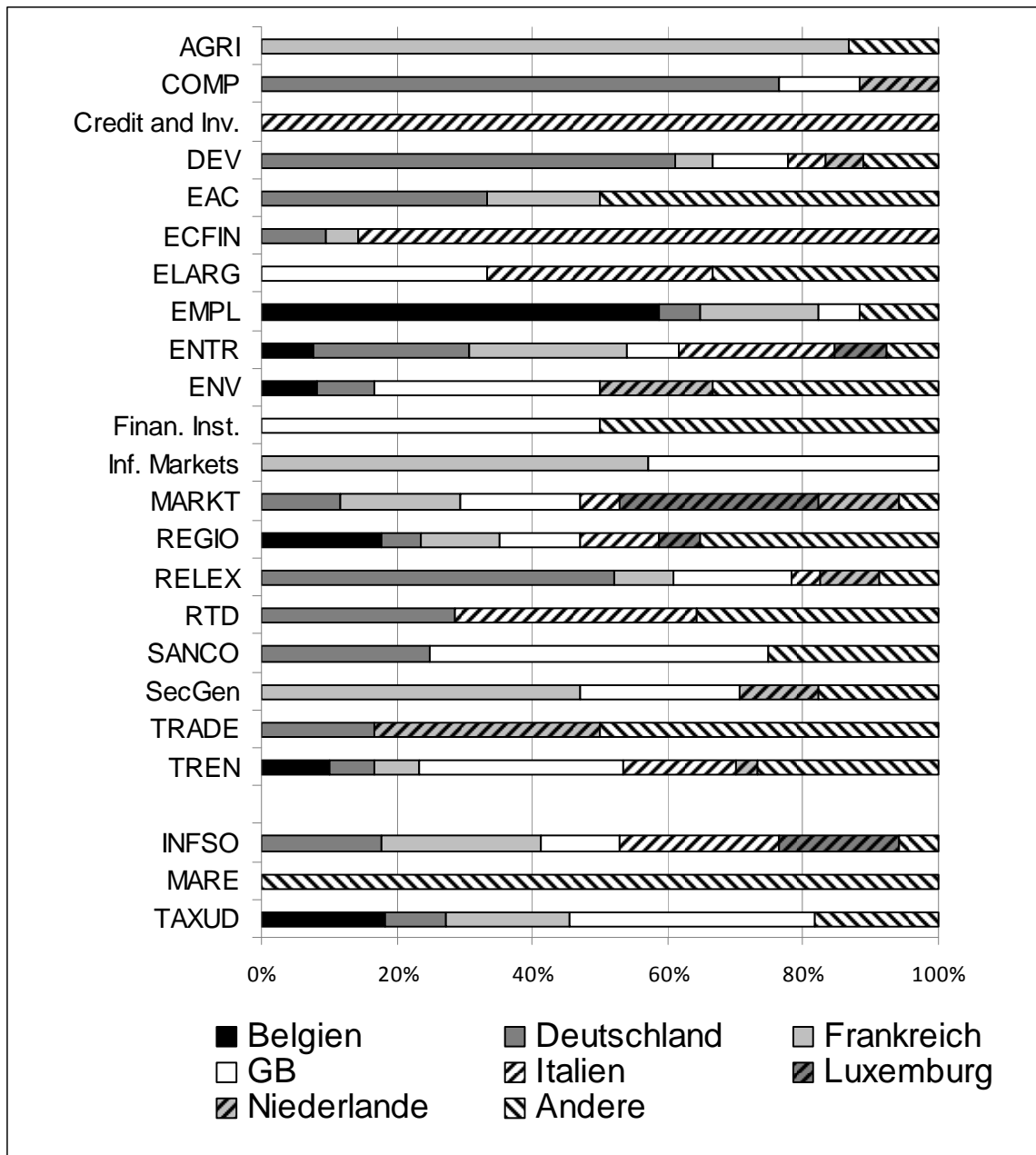
Schließlich werden einige Generaldirektionen, die zu den Kernportfolios des Integrationsprojekts gezählt werden können, entweder nicht von einzelnen Mitgliedstaaten (DG COMP und DG TRADE) oder aber von kleineren Mitgliedstaaten dominiert (z. B. Luxemburgs Vormachtstellung in DG TREN). Lässt sich diese Beobachtung mit der Relevanz des jeweiligen Politikfeldes auf mitgliedstaatlicher Ebene erklären, wie unsere zweite Annahme zum Merkmal der Nationalität postuliert? Luxemburgs Fokus auf DG TREN könnte durch seinen Status als Transitland zu erklären sein. Allerdings zeigt eine Studie von Druckman und Warwick (2005), welche die relative Bedeutung von Portfolios auf nationaler Ebene bemisst, dass dem Transportportfolio im Fall Luxemburgs auf nationaler Ebene

eine geringe Bedeutung zukommt. Auch in anderen Fällen lässt sich die These nicht ohne Weiteres bestätigen. Zwar lässt sich die scheinbar große Bedeutung, die Frankreich der DG DEV zukommen lässt, intuitiv auf dessen koloniale Vergangenheit zurückführen. Auf nationaler Ebene existiert aber kein eigenständiges Portfolio zu entwicklungspolitischen Themen, wodurch eine Bewertung dieser Intuition erschwert wird. Schließlich ist auch der niederländische Fokus auf die Landwirtschaft den Angaben Druckman und Warwicks (2005:40) zufolge nicht durch eine besondere Relevanz des Politikfeldes auf nationaler Ebene gedeckt. Kurzum, der eingangs genannten These kommt vor dem Hintergrund dieser Daten keine Erklärungskraft zu. Eine Erklärung für dieses Missverhältnis könnte sein, dass auf nationaler und europäischer Ebene unterschiedliche Kriterien bei der Bewertung von Politikfeldern herangezogen werden. Eine Politik, die auf nationaler Ebene wenig Beachtung geschenkt wird, könnte ungeachtet dessen von großer Bedeutung auf EU-Ebene sein, bspw. in Abhängigkeit von den direkt transferierten Kompetenzen. Dies könnte Abweichungen wie z.B. im Falle Dänemarks erklären, das am zweitlängsten die Führungsriege der DG AGRI stellte, obwohl der Landwirtschaft in Dänemark keine herausragende Stellung zuteil wird (Druckman/ Warwick 2005).

Es lässt sich somit festhalten, dass die meisten Länder bei der Besetzung von Kommissionsämtern policy-spezifische Schwerpunkte setzen, wobei jedoch durchaus Ausreißer existieren. Große Mitgliedstaaten scheinen eher gewillt oder in der Lage zu sein, einzelne Portfolios zu dominieren und tun dies oft in Generaldirektionen, die als besonders wichtig angesehen werden. Wenig Zustimmung fand hingegen die These, dass Mitgliedstaaten insbesondere in jenen Portfolios Dominanz ausüben, die auf nationaler Ebene als besonders wichtig betrachtet werden.

Nehmen wir nun wieder Generaldirektoren, die zweite betrachtete Personengruppe, in den Blick, so zeigen unsere Daten zunächst, dass diese ihre Posten in der Regel länger besetzen als Kommissare. Sie dienen in ihrer jeweiligen Position im Durchschnitt 2,29 Kommissionsperioden, während die Kommissare durchschnittlich 1,67 Amtszeiten im Amt bleiben. Grafik 4 zeigt die Staatsangehörigkeit der Generaldirektoren aller DGs. Im Gegensatz zu Kommissarsposten werden die Positionen der Generaldirektoren noch immer von Angehörigen der alten Mitgliedstaaten dominiert. 128 der insgesamt 176 Generaldirektoren, die von 1958 bis 2010 dienten, waren Staatsangehörige der Gründerstaaten der Gemeinschaft oder Großbritanniens. Daher konzentriert sich die folgende Analyse auf die Generaldirektoren aus Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien.

Grafik 4: Nationalität der Generaldirektoren nach DG



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche
 Die DGs sind in alphabetischer Ordnung gelistet. Lediglich die ‚jüngeren‘ DGs wurden abgesetzt, um auf mögliche datenbedingte Verzerrungen aufmerksam zu machen. Eine Auswertung aller Nationalitäten findet sich im Anhang.

Es ergibt sich ein gemischtes Bild, in dem einige Generaldirektionen über lange Zeit von einem einzelnen Mitgliedstaat dominiert wurden (so etwa DG AGRI, DG ECFIN oder DG EMPL), während die Nationalität der Generaldirektoren anderer DGs häufig wechselte (etwa im Falle der DG ENTR, DG MARKT, DG REGIO oder DG TREN). Wählt man die Nationalität der Generaldirektoren als Indikator, so stellen sich DG AGRI, DG BUDG und das Generalsekretariat als Hochburgen französischer Interes-

sen heraus, während DG COMP, DG DEV und DG RELEX die deutschen, DG ECFIN die italienischen und DG EMPL die belgischen Interessen widerspiegeln. Die im Vergleich mit Kommissionsmitgliedern leichter auszumachenden Hochburgen nationaler Interessen sind auf die bereits angesprochene unterschiedliche durchschnittliche Länge der Amtszeit der beiden Posten zurückzuführen.

In Bezug auf unsere Erwartung, dass kleine Mitgliedstaaten eher weniger wichtige Generaldirektionen führen, lässt sich zeigen, dass dies für die DG EAC, DG Financial Institutions und DG MARE zutrifft – aber auch für das eher wichtige Portfolio DG TRADE, das niederländisch dominiert ist. Die Dominanz französischer und spanischer Generaldirektoren in DG AGRI und DG BUDG sowie von Generaldirektoren aus Großbritannien, Spanien und Frankreich in DG REGIO passt zudem gut zur These, dass sich ein Interesse der Hauptgeber- und -empfängerländer in der Nationalität des Spitzenpersonals niederschlägt (siehe Grafik 9 im Annex). Dieses Muster ist für Generaldirektoren deutlich ausgeprägter als für Kommissare. Vergleichen wir darüber hinaus Kommissare und Generaldirektoren, so zeigen sich zwar auf beiden Ebenen nationale Hochburgen, sie überschneiden sich aber kaum: Während DG AGRI die meiste Zeit von einem französischen Generaldirektor geführt wurde, war noch nie ein französischer Kommissar für die DG AGRI verantwortlich. Das Gleiche trifft auf Deutschland im Falle der DG DEV und im Falle Belgiens in der DG EMPL zu, die überwiegend von belgischen Generaldirektoren geführt wurde, während ein belgischer Kommissar nur 31 Monate lang an dessen Spitze stand.

Zusammenfassend sind durchaus Anzeichen dafür erkennbar, dass große Mitgliedstaaten die wichtigsten Portfolios dominieren. Jedoch werden nicht alle Politikfelder, die durch einen erheblichen Kompetenztransfer gekennzeichnet sind, von Generaldirektoren oder Kommissaren großer Mitgliedstaaten geleitet. Die These, dass auf europäischer Ebene vor allem diejenigen Portfolios als Hochburg nationaler Interessen dienen und sich in der Nationalität der Generaldirektoren widerspiegeln, die auf nationaler Ebene besonders wichtig sind, lässt sich weder für die eine noch die andere Personengruppe empirisch belegen, es gibt jedoch für Generaldirektoren Evidenz, dass distributive Portfolios attraktive Felder für Nettozahler wie -empfänger sind.

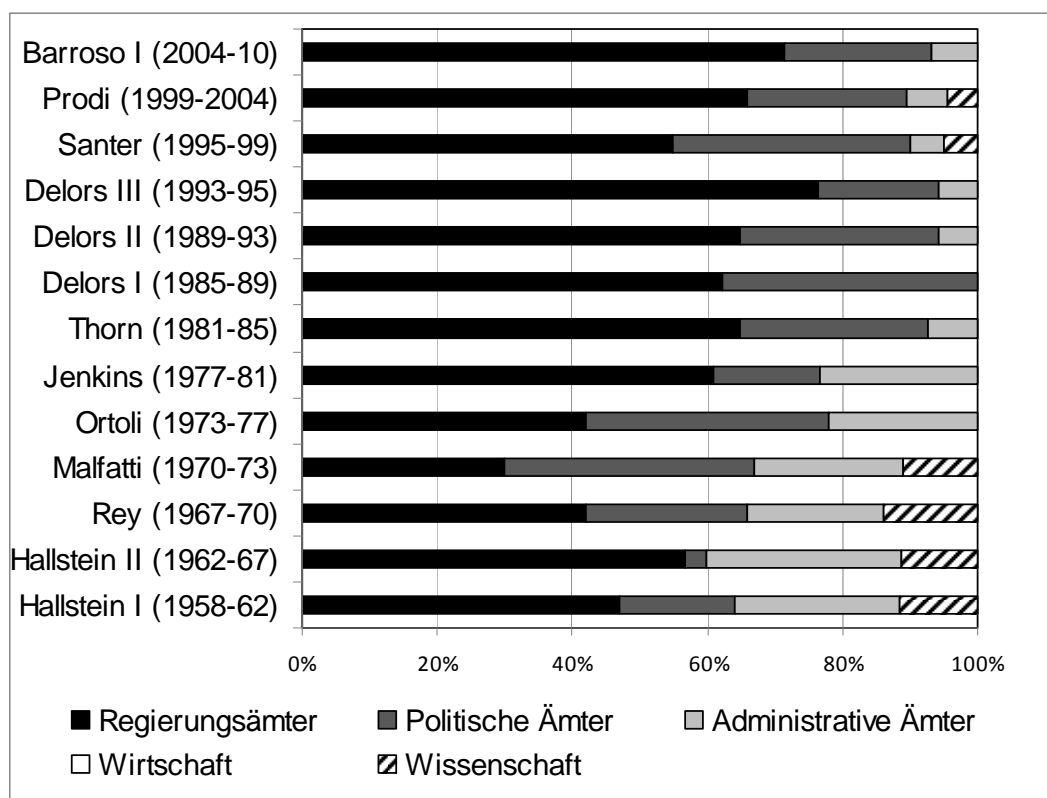
4.3. Beruflicher Hintergrund

In der aktuellen Europaforschung findet sich kein einheitlicher Indikator zur Messung der Politisierung des EU-Systems. Angesichts unserer Daten haben wir uns daher für folgendes differenziertes Maß entschieden. Alle Kommissare, die in den genannten Kommissionen gedient haben, wurden einer der folgenden Berufsgruppen zugeordnet: Aktivist, Bürokrat, Diplomat, Gewerkschaftsführer, Landesregierung, Nationaler Minister, Parlamentarier, Parteichef, Staats-/ Regierungschef, Wirtschaft, Wissenschaftler und Andere. Der zugewiesene berufliche Hintergrund gibt detailliert Aufschluss über die berufliche Tätigkeit eines jeden Kommissars vor seinem Amtsantritt in der EU-Kommission. In uneindeutigen Fällen, in denen die betrachtete Person mehr als einer der aufgeführten Gruppen zugeordnet werden könnte, wurde sie der ‚wichtigsten‘ zugeordnet. Wir bestimmen die wichtigste Posi-

tion, die eine Kommissarin bekleidet hat, indem wir berufliche Hintergründe nach wahrgenommener Ranghöhe staffeln. Während einige Klassifizierungen relativ eindeutig sind (z.B. Staats-/ Regierungschef vs. Nationaler Minister), sind andere schwieriger vorzunehmen (z.B. Parlamentarier vs. Diplomat).¹²

Sie werden anschließend in die Gruppen Regierungsämter (Landesregierung, Nationaler Minister, Staats-/ Regierungschef), politische Ämter (Aktivisten, Gewerkschaftsführer, Parlamentarier, Parteichefs), administrative Ämter (Bürokraten, Diplomaten), Wirtschaft und Wissenschaft zusammengeführt. Im Einklang mit der Literatur erwarten wir, dass die Kommission zunehmend politisiert ist. Erweiterungen sollten hingegen zu zeitlich begrenzten Technokratisierungsschüben der Kommission führen.

Grafik 5: Beruflicher Hintergrund der Kommissare nach aggregierten Gruppen



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche
Eine Aufschlüsselung der aggregierten Berufsgruppen findet sich im Anhang

Grafik 5 bestätigt unsere Annahme, dass Kommissionsmitglieder einen zunehmend politischen Hintergrund hinsichtlich ihres früheren Betätigungsfeldes aufweisen. Zudem zeichnet sich innerhalb dieser Gruppe ein Trend zu hierarchisch

12 Wir verzichten an dieser Stelle auf die grundsätzlich überzeugende Klassifizierung von Regierungsämtern wie sie Warwick et al. (2005) vornehmen. Eine Reihe der Positionen, die Kommissare innehatten bevor sie in die Kommission eintraten, lassen sich in den dort vorgeschlagenen Kategorien nicht einfach verorten (für eine Anwendung auf die Kommission siehe aber Döring 2007).

höheren Positionen (Staats-/ Regierungschefs) ab. Offensichtlich scheint Europa sowohl für individuelle Karrieren als auch für nationale Regierungen an Bedeutung zu gewinnen, da letztere nicht mehr dazu bereit scheinen politisch weniger qualifiziertes Personal nach Brüssel zu beordern. Dies steht im Einklang mit früheren Befunden von Döring (2007) und Wonka (2007).

Betrachten wir die Ergebnisse differenzierter, so stellen wir fest, dass Positionen, die unter parteipolitischem Einfluss stehen (Staats-/ Regierungschef, Nationaler Minister, Landesregierung, Parlamentarier oder Parteichef), zu Lasten der administrativen Ämter (vor allem der Diplomaten, die in frühen Kommissionen rund ein Drittel der Kommissionsmitglieder stellten) an Bedeutung gewinnen. Dies lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass europäische Politik während der Anfänge der Gemeinschaft als eine Art Außenpolitik verstanden wurde. Mit zunehmendem Kompetenztransfer wuchs jedoch die Wahrnehmung, dass die in Brüssel getroffenen Entscheidungen verstärkt auf die nationale Ebene zurückwirken und Kommissionspersonal somit nicht vorrangig aus auf externe Angelegenheiten spezialisierten Diplomaten bestehen sollte. Ein weiteres Ergebnis betrifft die im Zeitverlauf sinkende Zahl von Kommissionsmitgliedern mit vorhergehender akademischer Laufbahn. Zudem trugen Erweiterungsrounds zu einer, wenn auch marginalen, Zunahme von Personen mit technokratischem Hintergrund bei (vgl. Anhang).

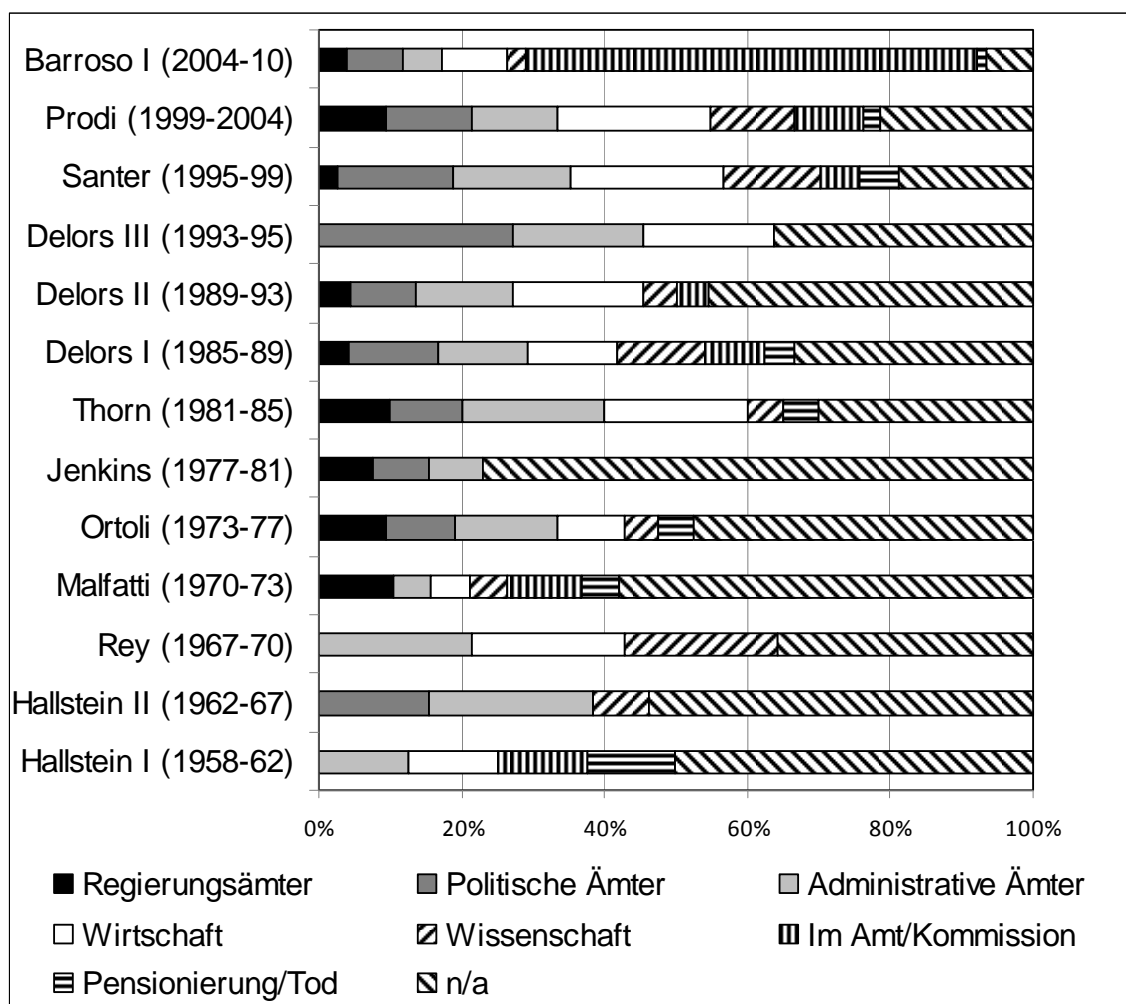
Aus der sektoralen Perspektive ist zu erkennen, dass bestimmte Generaldirektionen hinsichtlich des beruflichen Hintergrunds ihrer Kommissare als politisch bezeichnet werden können, während andere eher technokratisch besetzt sind (siehe Grafik 11 im Anhang). Unsere Ergebnisse legen nahe DG AGRI, DG BUDG, DG ENV, DG REGIO, DG RELEX und das Generalsekretariat aufgrund der beruflichen Hintergründe ihrer Kommissare als ‚politische‘ Generaldirektionen zu bezeichnen. Obwohl die genannten Generaldirektionen kein gemeinsames Profil aufweisen, stellen wir fest, dass alle ‚interventionistischen‘ Generaldirektionen in dieser Gruppe auftauchen. Demgegenüber werden die wirtschaftlichen Portfolios der DG COMP, DG EAC, DG ENTR, DG MARKT und DG TRADE allesamt von eher ‚technokratischen‘ Kommissaren geleitet. Weitergehende Analysen müssen diese Einschätzungen noch validieren. Trotzdem deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass interventionistische Portfolios eher politisch und wirtschaftliche Portfolios häufiger technokratisch besetzt werden.

Für die Gruppe der Generaldirektoren sind die Ergebnisse in Bezug auf berufliche Hintergründe weniger belastbar. Die Vorstellung einer Weber’schen Bürokratie scheint allerdings insofern plausibel, als dass Generaldirektoren überwiegend aus der Verwaltung stammen und keine Belege gefunden werden konnten, die auf einen Wandel der Rekrutierungsmuster hindeuten. In der Literatur findet sich zudem auch der Verweis auf eine zunehmende Kluft zwischen Generaldirektoren und Kommissaren (Georgakakis 2010). Die meisten Generaldirektoren weisen eine relativ lange Karriere als Bürokraten in den Dienststellen der Kommission auf, bevor sie den Posten des Generaldirektors einnehmen. Darüber hinaus neigen sie zu längeren Amtszeiten als die hierarchisch höher gestellten Kommissare. Beides spricht für eine intensivere EU-Sozialisierung. Die Kommissare hingegen werden eher auf nationaler Ebene sozialisiert. Dies scheint plausibel angesichts der Tatsache, dass Kommissare

zunehmend hochrangige politische Ämter auf nationaler Ebene bekleiden, bevor sie als Kommissar nominiert werden.

Im Folgenden wenden wir das Blatt und analysieren die *weiterführende* berufliche Tätigkeit der Kommissionsmitglieder. Welche berufliche Laufbahn nehmen die Kommissare bzw. Generaldirektoren nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission ein? Auch hier unterscheiden wir Regierungsämter (Staats- und Regierungschefs, Nationale Minister, Länderregierungen), politische Ämter (Parlamentarier, Parteichefs, Aktivisten), Wissenschaft, Wirtschaft und administrative Ämter (Bürokraten, Diplomaten). Zusätzlich wurden Kategorien ergänzt, die eine anderweitige Tätigkeit im Dienste der Kommission, den Tod während oder kurz nach der Amtszeit sowie die Pensionierung ohne weitere berufliche Tätigkeit erfassen.

Grafik 6: Weiterführende berufliche Karriere von Kommissaren und Generaldirektoren nach Kommission (letzte Kommission, in der gedient wurde)



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

In Grafik 6 zeigt sich deutlich, dass für frühe Phasen des Integrationsprozesses die weitere Karriere der Kommissionsmitglieder nur schwer nachzuverfolgen ist; insgesamt weisen nur 70% der erfassten Personen einen Eintrag in unserer Datenbank

auf. Die folgenden Beobachtungen sind unter Vorbehalt zu interpretieren. Veränderungen der weiteren Karrierewege in den vergangenen 50 Jahren weisen darauf hin, dass weiterführende Karrieren in Regierungen und anderen politischen Ämtern ab Mitte der 1970er Jahre an Bedeutung gewinnen. Aber auch heute gehören Positionen, deren Besetzung von Regierungen beeinflusst wird und welche somit als Anreiz bzw. Belohnung für loyale Kommissionsmitglieder in Frage kommen, nicht zu den verbreitetsten Post-Kommissionsstellen. So nahmen nur drei der Mitglieder, deren Karriereweg nachgezeichnet werden konnte, nach dem Ausscheiden aus der Kommission Positionen als Parteichefs auf. Insgesamt sehen wir keine starke Evidenz für die Belohnung von loyalen Kommissionsmitgliedern mit hochrangigen nationalen Positionen. Im Zeitverlauf ist lediglich eine leichte Zunahme der weiteren Karrieren in Regierungen und anderen politischen Ämtern zu verzeichnen. Unsere Annahme einer zunehmenden Politisierung der Kommission wird mit Blick auf Karrierewege unterstützt.

Auffälliger ist die erhebliche und zunehmende Zahl der Kommissare und Generaldirektoren, die nach ihrer Kommissionstätigkeit eine Position in der Wirtschaft einnehmen. Dies trifft überdurchschnittlich auf Kommissionsmitglieder aus wirtschaftlichen Portfolios zu, wie bei den DG MARKT, DG TRADE, DG ENTR und DG COMP (siehe Grafik 13 im Anhang). Dies bestätigt unsere dritte Erwartung in Bezug auf das professionelle Profil und steht im Einklang mit einer ähnlichen Analyse von Vaubel et al. (2012), in der konstatiert wird, dass *“an ex-commissioner is significantly more likely to turn lobbyist if he or she is still young and has been in charge of competition, the internal market, industry or taxation”*. Dies ist umso erstaunlicher angesichts der Tatsache, dass der Verhaltenskodex der Kommission ausdrücklich eine Prüfung der moralisch-ethischen Angemessenheit weiterer Tätigkeiten ausscheidender Mitglieder vorsieht: „Steht die geplante Tätigkeit in Zusammenhang mit dem Ressort des Kommissionsmitglieds, holt die Kommission die Stellungnahme der Ethikkommission ein. Je nach Ergebnis entscheidet die Kommission, ob die geplante Tätigkeit mit Artikel 245 AEUV vereinbar ist.“ Kommt die Ethikkommission zu dem Schluss, dass der Verhaltenskodex verletzt wurde, kann der Gerichtshof beschließen, dem betroffenen ehemaligen Kommissionsmitglied den Anspruch auf Rentenauszahlung und sonstige Leistungen zu entziehen. Es gibt verschiedene mögliche Erklärungen für die wachsende Zahl von Beamten, die trotz dieser Beschränkungen dem Lockruf der Wirtschaft folgen.¹³ So kann der Zusammenhang der geplanten Tätigkeit mit dem zuvor bekleideten Amt streng oder lax ausgelegt werden, so dass die Ethikkommission zwar „bellt“, jedoch ohne zu „beißen“. Auch können die erwarteten Einkünfte aus der geplanten Tätigkeit in der Wirtschaft die Renten- und sonstigen Leistungsansprüche an die Kommission übersteigen. Zudem finden die Einschränkungen nur während der ersten 18 Monate nach dem Ausscheiden aus der Kommission Anwendung und stellen daher nicht mehr als eine befristete Karenzzeit dar.

Zusammenfassend kann die Kommission im Einklang mit den Erkenntnissen über nationale Verwaltungen als verstärkt politisch charakterisiert werden, wenn man den beruflichen Hintergrund der Kommissare als Indikator verwendet. Es kann

13 Für die nationalstaatliche Ebene konnte hingegen gezeigt werden, dass ‚revolving door‘ Gesetze durchaus wirksam sind (Law/Long 2011).

angenommen werden, dass die Politisierung der Kommission insbesondere in Bezug auf die Kommissare zutrifft, während eine Politisierung der Generaldirektoren nicht festgestellt werden kann.

5. Fazit

In diesem Beitrag wird die Europäische Kommission nicht als eine neutrale Verwaltung betrachtet. Im Gegenteil sind die heterogenen persönlichen Hintergründe der Kommissare und Top-Beamten der EU-Kommission Kern der Analyse. Die Kommissare und Generaldirektoren der Jahre 1958 bis 2010 wurden dabei anhand dreier Merkmale unterschieden: ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer parteipolitischen Orientierung und ihrer vorherigen bzw. späteren beruflichen Tätigkeit. Innovativ sind die Daten und durchgeführten Analysen besonders hinsichtlich der differenzierten Betrachtung sowohl der Kommissare als auch der Generaldirektoren, die als Führungspersonal der Verwaltungseinheiten der Kommission für einen Großteil des politischen Entscheidungsprozesses verantwortlich sind. Zudem leisten die Daten eine systematische Verknüpfung persönlicher Merkmale mit administrativen Strukturen.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass weder Nationalität noch die ideologische Ausrichtung von Kommissionsmitgliedern gleichmäßig auf die Kommissionsportfolios verteilt sind. Bei der Interpretation muss jedoch bedacht werden, dass Parteizugehörigkeit und Nationalität in einer wechselseitigen Beziehung stehen können (da nationale Regierungen dazu neigen, Mitglieder der eigenen Parteifamilie für Kommissionsposten zu nominieren). Insgesamt ist die Dynamik der Ernennung von Generaldirektoren weniger gut beleuchtet. Unsere Daten deuten jedoch darauf hin, dass es auch hier wichtige, teilweise sogar deutlichere Muster entlang einer nationalen Logik gibt. So zeigt sich für Generaldirektoren, dass distributive Portfolios attraktive Felder für Nettozahler wie -empfängerländer sind. Vor dem Hintergrund, dass die allermeisten Gesetzesinitiativen in den administrativen Dienststellen geschrieben werden, denen die Generaldirektoren vorstehen, scheint es wichtig die Rolle dieser Personen und ihre persönlichen Merkmale in der zukünftigen Forschung konzeptionell und empirisch stärker zu berücksichtigen.

In Bezug auf die parteipolitische Orientierung stellen wir fest, dass das Kommissionskollegium im Zeitverlauf eine stärkere Politisierung bzw. weniger unabhängige Kommissare aufweist, ohne dass jedoch eindeutig liberale/ konservative oder sozialdemokratische/linke Tendenzen zu erkennen sind. Zentrale Integrationsprojekte fanden in Perioden statt, in denen die Koalitionen der beiden größten Parteien das relativ größte Gewicht hatten. Es fällt hingegen schwer, Phasen mit einer parteipolitischen Dominanz zu finden, die mit bedeutsamen Vorstößen entweder in typisch sozialdemokratischen oder konservativen Themenbereichen zusammenfielen. Dies könnte der Tatsache geschuldet sein, dass politische Interessen und Präferenzen auch innerhalb einer Partei heterogen sind und einhellige Vorstöße nicht selbstverständlich. Zudem ist die Kommission nur einer von vielen Akteuren im

Integrationsprozess, und der Integrationsprozess unterliegt immer einer Vielzahl von Interessen und Einflüssen.

Schneiden wir entlang einer sektoralen Perspektive durch unser Datenmaterial, können wir zeigen, dass auf interventionistische Politiken ausgelegte Generaldirektionen häufig von sozialdemokratischen Kommissaren geleitet werden, während überwiegend wirtschaftliche DGs hauptsächlich von liberalen und konservativen Kommissaren geführt werden. Schließlich ist bemerkenswert, dass die meisten Länder dazu neigen, einen Schwerpunkt auf bestimmte Politikfelder zu legen. Vor allem große Mitgliedstaaten neigen dazu, ‚nationalen Enklaven‘ einzurichten – in erster Linie in solchen Generaldirektionen, die (ihnen) besonders wichtig sind. Diese Ergebnisse sind für weitere Forschung vor allem dort fruchtbar zu machen, wo wir sie mit inhaltlichen Positionen der Generaldirektionen in Verbindung setzen, bspw. über Fallstudien zur Formulierung konkreter Politikinstrumente oder durch die Verknüpfung mit existierenden Datensets (z.B. Thomson u.a. 2006a). Und sie gewinnen an Relevanz, wenn wir bedenken, dass manche Portfolios besser in der Lage sind im internen Koordinierungsprozess ihre Position durchzusetzen (Hartlapp u.a. 2010a; Hartlapp 2011). Dies könnte bedeuten, dass es jenseits der Vertragsasymmetrie andere strukturelle Merkmale im EU-System gibt, die erklären können, warum bestimmte inhaltliche (nationale und parteipolitische) Positionen systematisch mehr Einfluss nehmen.

Schließlich konnten im Einklang mit Erkenntnissen zu nationalen Verwaltungen Hinweise dafür gefunden werden, dass sich die Kommission bezüglich der beruflichen Hintergründe ihrer Mitglieder, von einer Weber’schen Bürokratie zu einem politischen Gremium entwickelt hat. Diese Daten sollten mit anderen Indizes wie Politisierung der Kommission und darüber hinaus mit dem politischen System der EU in Verbindung gebracht werden. Im Zusammenspiel lassen sich Ausmaß und Dynamik der Politisierung besser erfassen und mögliche Kausalschlüsse über einen sich wandelnden Integrationsprozess herstellen. Auf einer abstrakten Ebene gewinnen unsere Ergebnisse deutliche Relevanz, wenn wir sie mit theoretischen Argumenten verbinden, warum und wie persönliche Merkmale wirken. Je nach angenommenem Mechanismus gewinnen unterschiedliche Eigenschaften an Bedeutung und können sich auf Politikinhalt auswirken. Parteipolitische Orientierungen der Kommissionsmitglieder, die sich am besten entlang einer Delegationslogik interpretieren lassen, weisen im Zeitverlauf keine eindeutige Tendenz nach links oder rechts auf. Der berufliche Hintergrund von Kommissionsmitgliedern hat sich hingegen deutlich verändert. Würde sich innerhalb der Kommission eine Sozialisierungslogik als wirkungsdominant zeigen, so ließe sich der Schluss ziehen, dass die Kommission tatsächlich ein ‚changing kind of animal‘ ist. Mehr noch, dies sollte Implikationen für die von ihr vorgeschlagenen Politikinhalt haben. Vor diesem Hintergrund sollten künftige Arbeiten durch eine Kombination von beschreibenden und analytischen Ansätzen zum Verständnis von Form und künftiger Entwicklung des EU-Systems beitragen.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate/Rockman, Bert A., 1990: American and German federal executives - technocratic and political attitudes, in: *International Social Science Journal* 42, 3-18.
- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A., 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge.
- Baeck, Hanna/Debus, Marc/Dumont, Patrick, Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research* 50, 441-478.
- Bauer, Michael W., 2001: *A Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Library of Public Policy and Public Administration, Dordrecht.
- Bauer, Michael W., 2008: Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management, in: *Journal of European Public Policy* 15, 691-707.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn, 2011: Post-Kinnock: The De-Politicization of the Commission's Bureaucracy: Workshop 'Public Administration in the Multilevel System', Humboldt-Universität zu Berlin (23-24.06.2011).
- Bauer, Michael W./Knill, Christoph/Balint, Tim/Benzing, Stefan, 2008: *Decentralisation following the Reform of the European Commission: Evaluation and Perception. Study on behalf of the European Parliament*, Konstanz, University of Konstanz.
- Bergman, Torbjörn/Müller, Wolfgang C./Strom, Kaare, 2000: Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation, in: *European Journal of Political Research* 37, 255-260.
- Beyers, Jan, 2010: Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization, in: *Journal of European Public Policy* 17, 909-920.
- Börzel, Tanja, 2005: Mind the gap! European integration between level and scope, in: *Journal of European Public Policy* 12, 217-236.
- Bueno de Mesquita, Bruce, 1979: Coalition payoffs and electoral performance in European democracies in: *Comparative Political Studies* 12, 61-81.
- Cini, Michelle, 1996: *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EC Administration*, Manchester.
- Coombes, David, 1968: *Towards a European Civil Service*, London.
- Coombes, David, 1970: *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the EEC*, London.
- Crombez, Christophe, 1997: The Codecision Procedure in the European Union, in: *Legislative Studies Quarterly* 22, 97-119.
- Döring, Holger, 2007: The Composition of the College of Commissioners: Patterns of Delegation, in: *European Union Politics* 8, 207-228.
- Druckman, James N. /Warwick, Paul V., 2005: The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research* 44, 17-42.

- Egeberg, M./Heskestad, A., 2010: The Denationalization of Cabinets in the European Commission, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, 775-786.
- Egeberg, Morten, 1996: Organization and Nationality in the European Commission Services, in: *Public Administration* 74, 721-735.
- 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, 1-15.
- European Commission, 2011: EU budget 2010. Financial Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Franchino, Fabio, 2009a: Data on Commission Portfolios since 1958 (14 June 2011) www.sociol.unimi.it/docenti/franchino/.
- Franchino, Fabio, 2009b: Experience and the distribution of portfolio payoffs in the European Commission, in: *European Journal of Political Research* 48, 1-30.
- Georgakakis, Didier, 2010: Tensions within Eurocracy? A socio-morphological view, in: *French Politics* 8, 116-144.
- Hartlapp, Miriam, 2011: Organising exits from the Joint-Decision Trap? Cross-sectoral (non-)coordination in the European Union, in: Falkner, Gerda (Hrsg.), *The EU's Decision Traps. Comparing Policies* Oxford.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian, 2009: Internal Dynamics in the EU Commission: balanced or biased aggregation: 5th ECPR General Conference, University of Potsdam, 11. September 2009.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian, 2010a: The Agenda Set by the EU Commission: The Result of Balanced or Biased Aggregation of Positions?, in: LEQS Paper No. 21, April 2010, London School of Economics.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian, 2010b: How external interests enter the European Commission: Mechanisms at play in legislative position formation, in: WZB Discussion Paper SP IV 2010-501.
- Hix, Simon/Lord, Christopher, 1997: *Political Parties in the European Union*.
- Hix, Simon/Noury, Abdul/Roland, Gerard, 2006: Dimensions of Politics in the European Parliament, in: *American Journal of Political Science* 50, 494-520.
- 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, 209-234.
- Hooghe, Liesbet, 2000: Euro-Socialists or Euro-Marketeers? EU Top Officials on Capitalism, in: *The Journal of Politics* 62, 430-454.
- Hooghe, Liesbet, 2001: *The European Commission and the integration of Europe. Images of governance*, Cambridge.
- Hooghe, Liesbet, 2005: Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of European Commission, in: *International Organization* 59, 861-898.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Garry, 2009: A Postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39, 1-23.

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Wilson, Carole, 2002: Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: *Comparative Political Studies* 35, 965-989.
- Hug, Simon, 2003: Endogenous Preferences and Delegation in the European Union, in: *Comparative Political Studies* 36, 41-74.
- Kassim, Hussein, 2006: The Secretariat General of the European Commission, 1958-2003, in: Smith, Andy (Hrsg.), *Politics and the European Commission. Actors, Interdependence, Legitimacy*, London, 30-46.
- Kiewiet, D. Roderick/McCubbins, Mathew D., 1991: *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*, Chicago.
- Law, Marc T./Long, Cheryl X., 2011: Revolving door laws and state public utility commissioners, in: *Regulation & Governance* 5, 405-424.
- Lequesne, Christian, 1998: The European Commission: A balancing Act between Autonomy and Dependence, in: Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (Hrsg.), *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford.
- Ludlow, Peter, 1991: The European Commission, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, 85-132.
- MacMullen, Andrew, 2000: European Commissioners: National Routes to a European Elite, in: Nugent, Neill (Hrsg.), *At the Heart of the Union – Studies of the European Commission*, Houndmills, 28-50.
- Magnette, Paul, 2005: *What is the European Union? Nature and Prospects*, The European Union Series, Houndsmills, Basingstoke.
- Manow, Philip/Schäfer, Armin /Zorn, Hendrik, 2007: Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957-2003, in: *Journal of European Public Policy* 15, 20-39.
- Marks, Garry/Steenbergen, Marco, 2004: *European Integration and Political Conflict*, Cambridge.
- Mattila, Mikko/Lane, Jan-Erik, 2001: Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Council Voting, in: *European Union Politics* 2, 31-52.
- Mayntz, Renate, 1984: German Federal Bureaucrats: A Functional Elite between Politics and Administration, in: Suleiman, Ezra N. (Hrsg.), *Bureaucrats and Policy Making. A Comparative Overview*, New York, London, 174-205.
- Michelmann, Hans J., 1978a: Multinational Staffing und Organizational Functioning in the Commission of the European Communities, in: *International Organization* 32, 477-496.
- Michelmann, Hans J., 1978b: *Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*, Farnborough.
- Naurin, Daniel/Wallace, Helen (Hrsg.), 2008: *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, Palgrave Studies in European Union Politics.
- Nugent, Neill (Hrsg.), 1997: *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, Houndmills.

- Page, Edward C., 1985: *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, Brighton.
- Page, Edward C., 1987: Comparing bureaucracies, in: Lane, Jan-Erik (Hrsg.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, 231-255.
- Peters, Guy/Pierre, Jon, 2004: *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*.
- Peterson, John, 2008: Enlargement, reform and the European Commission. Weathering a perfect storm?, in: *Journal of European Public Policy* 15, 761-780.
- Pollack, Mark A., 2000: The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht, in: *Journal of Common Market Studies* 38, 519-538.
- Rometsch, Dietrich, 1999: *Die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission in der Ära Delors*, Frankfurt/M.
- 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, 155-183.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt/M./New York.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien - Eine vergleichende Analyse*, Opladen.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 - Wandel trotz Kontinuität, in: *Politische Vierteljahresschrift Special Issue* 37, 228-249.
- Shepsle, Kenneth/Bonchek, Mark S. , 1997: *Analyzing Politics*, New York.
- Stevens, Anne/Stevens, Handley, 2001: *Brussels bureaucrats? The Administration of the European Union*, Basingstoke.
- Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.), 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford.
- Suvarierol, Semin, 2008: Beyond the myth of nationality: Analysing networks within the European commission, in: *West European Politics* 31, 701 - 724.
- Tallberg, Jonas, 2008: Bargaining Power in the European Council, in: *Journal of Common Market Studies* 46, 685-708.
- Thomson, Robert, 2008: National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission, in: *Comparative Political Studies* 41, 169-192.
- Thomson, Robert/Stokman, Frans/Achen, Christopher/König, Thomas (Hrsg.), 2006a: *The European Union Decides. The Empirical Relevance of Policy Making Models*, Cambridge.
- Thomson, Robert/Stokman, Frans/Achen, Christopher/König, Thomas (Hrsg.), 2006b: *The European Union Decides. The Empirical Relevance of Policy Making Models*, Cambridge.
- Trondal, Jarle, 2008: The anatomy of autonomy: Reassessing the autonomy of the European Commission, in: *European Journal of Political Research*.
- Trondal, Jarle, 2010: *An Emergent European Executive Order*, Oxford.

- Vaubel, Roland/Klingen, Bernhard /Müller, David 2012: There is life after the Commission: An empirical analysis of private interest representation by former EU-commissioners, 1981–2009, in: *Review of International Organizations*.
- Weber, Max, 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage, Tübingen.
- Wernicke, Christian, 1998: Der Deutsche Nikolaus van der Pas wird Chefunterhändler für die beginnende Osterweiterung der EU, in: *Die Zeit*, 12. März 1998.
- Wonka, Arndt, 2007: Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications, in: *Journal of European Public Policy* 14, 169–189.
- Wonka, Arndt, 2008a: Decision-making dynamics in the European Commission: partisan, national or sectoral?, in: *Journal of European Public Policy* 15, 1145–1163.
- Wonka, Arndt, 2008b: *Die Europäische Kommission. Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?*, Baden-Baden.
- Zimmer, Christina/Schneider, Gerald/Dobbins, Michael, 2004: *The Contested Council: The Conflict Dimension of an Intergovernmental Institution*, Konferenzpapier, ECPR-Implications of a Wider Europe: Polity, Institutions and Diversity, Bologna.
- Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder, 2008: Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990–2000), in: *Governance* 21, 95–121.

Annex

Abkürzungen und Akronyme

ADMIN	Personnel and Administration
AGRI	Agriculture and Rural Development
BUDG	Budget
COMM	Directorate-General for Communication
COMP	Competition
	Credit and Investments
DEV	Directorate-General Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States
EAC	Education and Culture
ECFIN	Economic and Financial Affairs
ELARG	Enlargement
EMPL	Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
ENTR	Enterprise and Industry
ENV	Environment
	Financial Control
	Financial Institutions
	Information Markets
INFSO	Information Society and Media
JLS	Justice, Freedom and Security
JRC	Joint Research Center
MARE	Maritime Affairs and Fisheries
MARKT	Internal Market and services
REGIO	Regional Policy
RELEX	External Relations
RTD	Research
SANCO	Health and Consumers
SecGen	Secretariat General
TAXUD	Taxation and Customs Union
TRADE	Trade
TREN	Energy and Transport

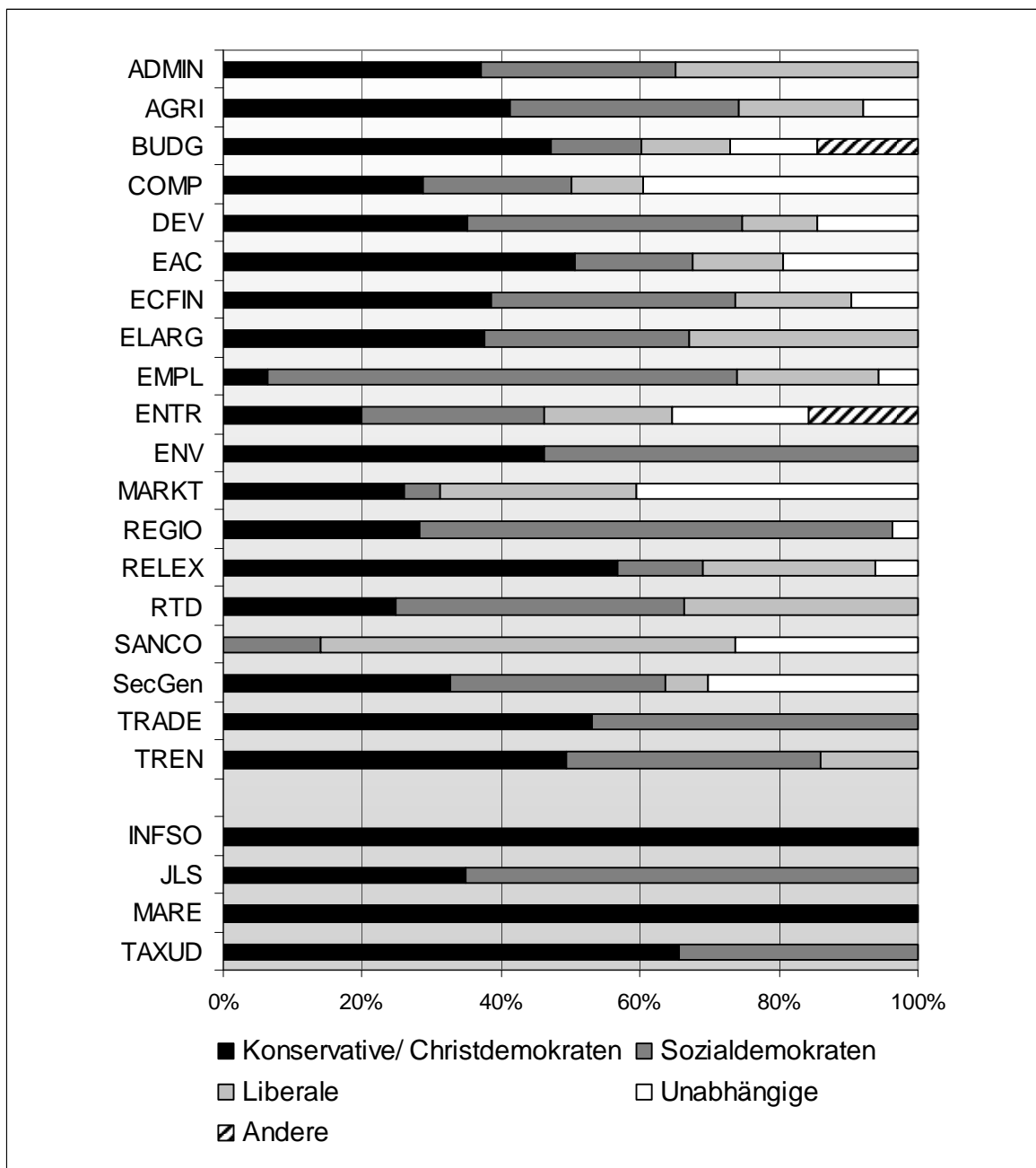
Klassifizierung und hierarchische Ordnung der beruflichen Hintergründe

	Berufsgruppe	Kodierte Positionen
1.	Staats-/Regierungschef	<i>Selbsterklärend</i>
2.	Nationale Minister	<i>Selbsterklärend</i>
3.	Landesregierung	(Kabinetts-)Mitglieder subnationaler (Landes-)Regierungen
4.	Parteichef	Parteivorsitzende und Parteigründer
5.	Parlamentarier	MEPs, Abgeordnete nationaler und regionaler Parlamente
6.	Diplomat	Botschafter, Ständige Vertreter, Außenamtsbeamte
7.	Bürokrat	Ministerialbeamte (außer von Außenministerien), Mitarbeiter der Europäischen Kommission
8.	Gewerkschaftsführer	Hochrangige Offizielle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden
9.	Wirtschaft	Manager und Geschäftsführer aus dem Privatwirtschafts- und Bankensektor
10.	Wissenschaft	Professoren und andere Wissenschaftler
11.	Aktivist	Gründer und Führungspersonlichkeiten zivilgesellschaftlicher Bewegungen und Verbände
12.	Andere	Journalisten, Juristen und andere

Aggregierte Gruppen

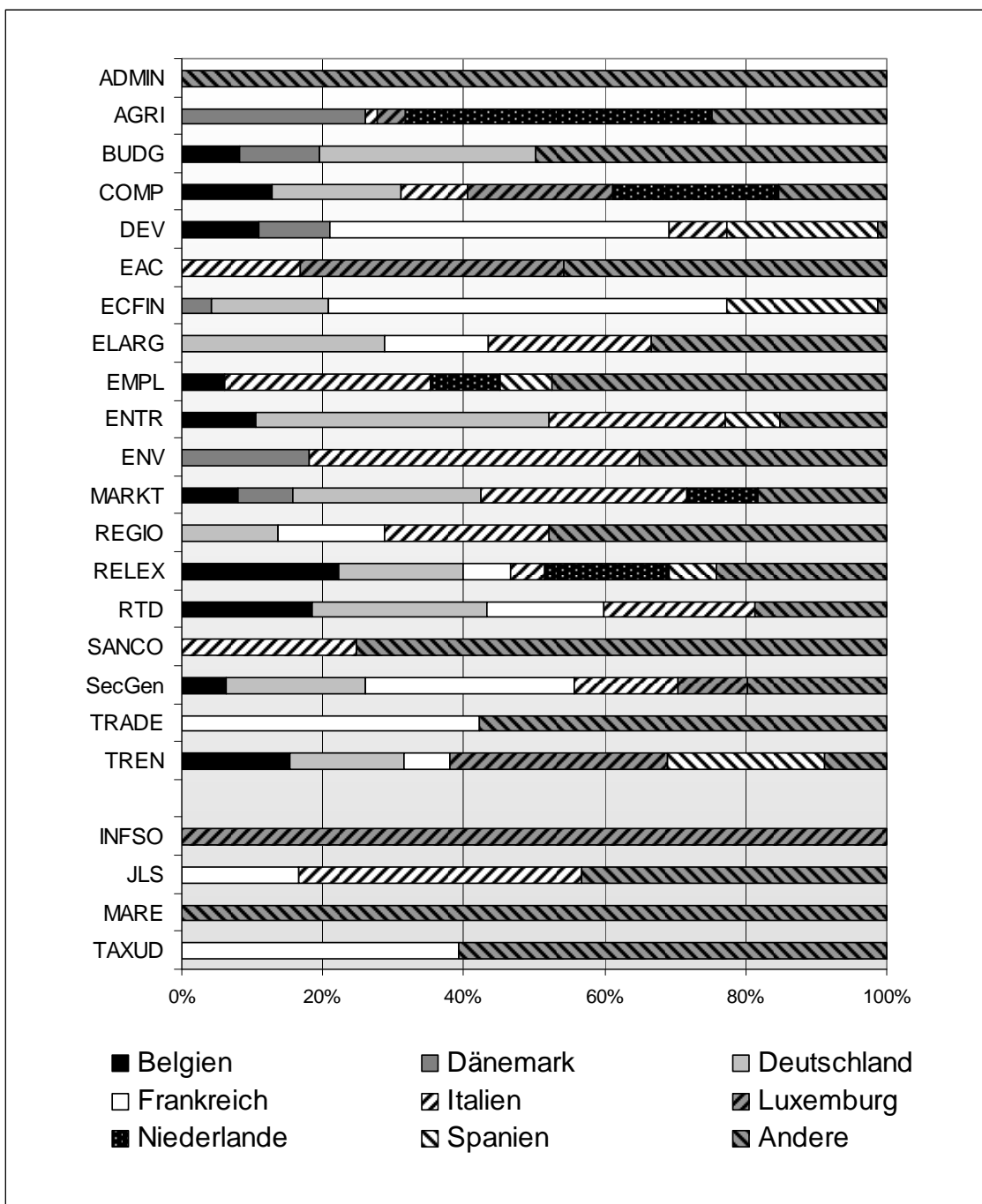
	Regierungsämter	Politische Ämter	Administrative Ämter	Wirtschaft	Wissenschaft
Zugeordnete Berufsgruppen	<ul style="list-style-type: none"> - Staats-/Regierungschefs - Nationale Minister - Landesregierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamentarier - Parteichefs - Aktivisten - Gewerkschaftsführer 	<ul style="list-style-type: none"> - Bürokraten - Diplomaten 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> - Wissenschaft

Grafik 7: Parteizugehörigkeit der Kommissare nach DG (Monate im Amt)



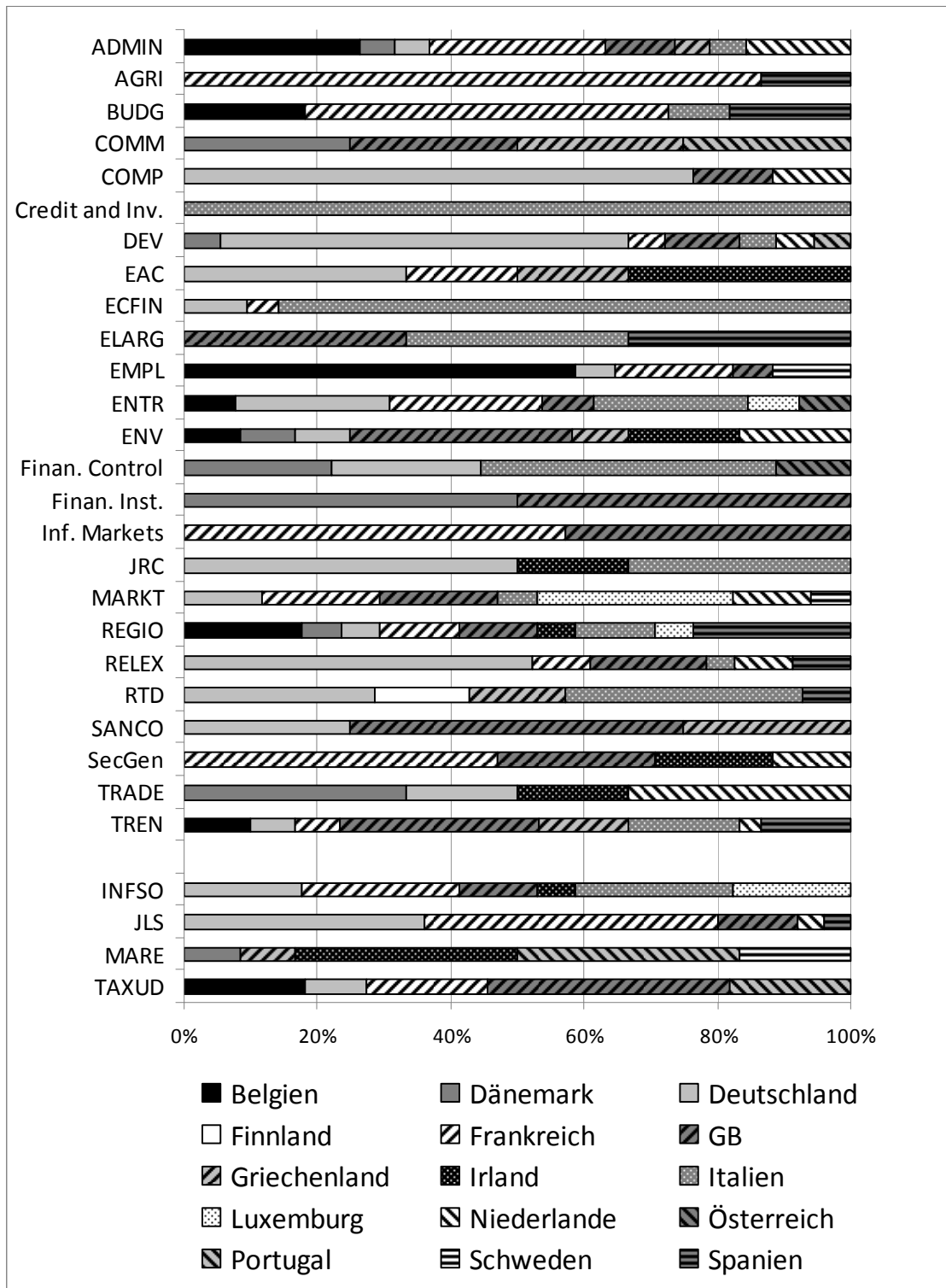
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

Grafik 8: Nationalität der Kommissare nach DG (Monate im Amt)



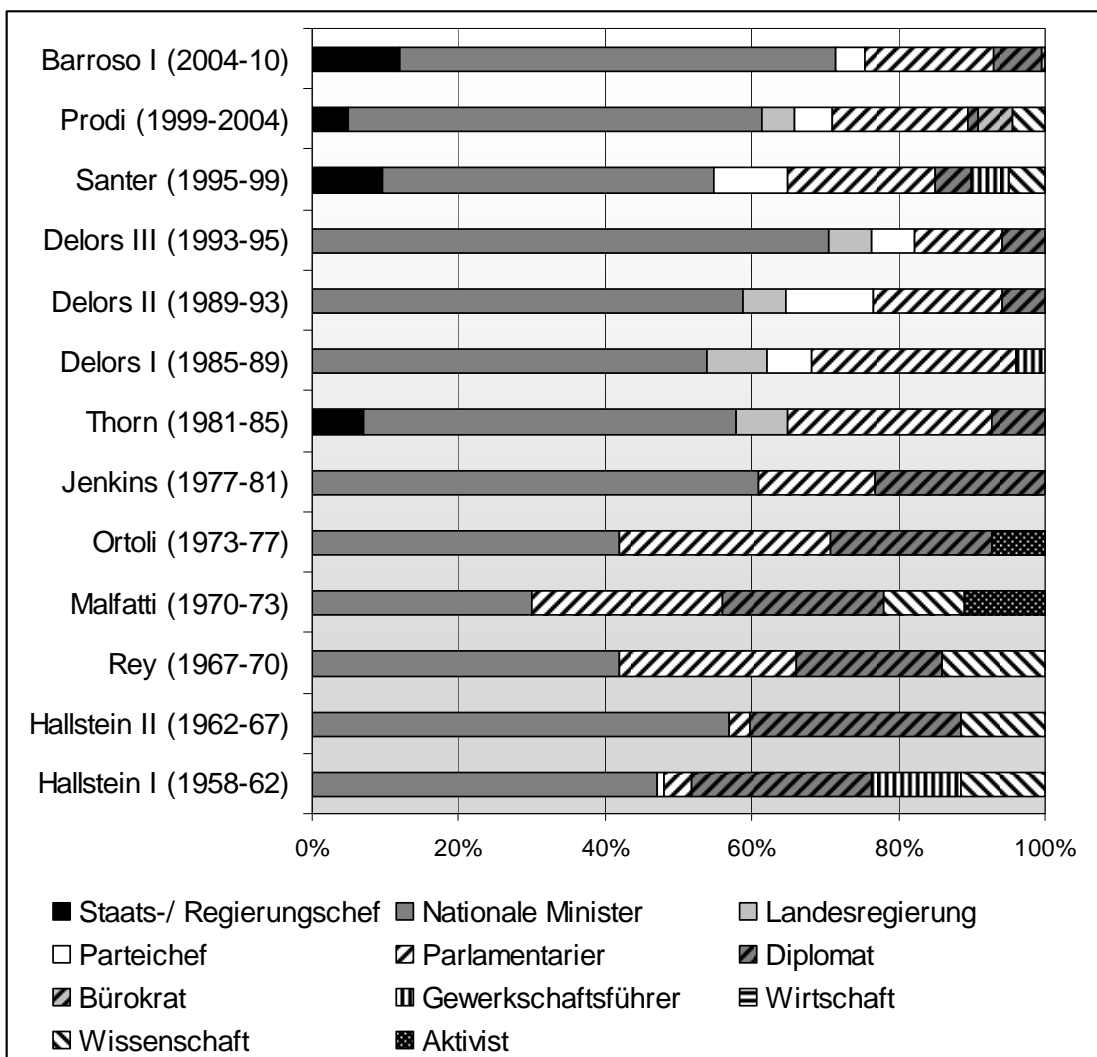
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

Grafik 9: Nationalität der Generaldirektoren nach DG



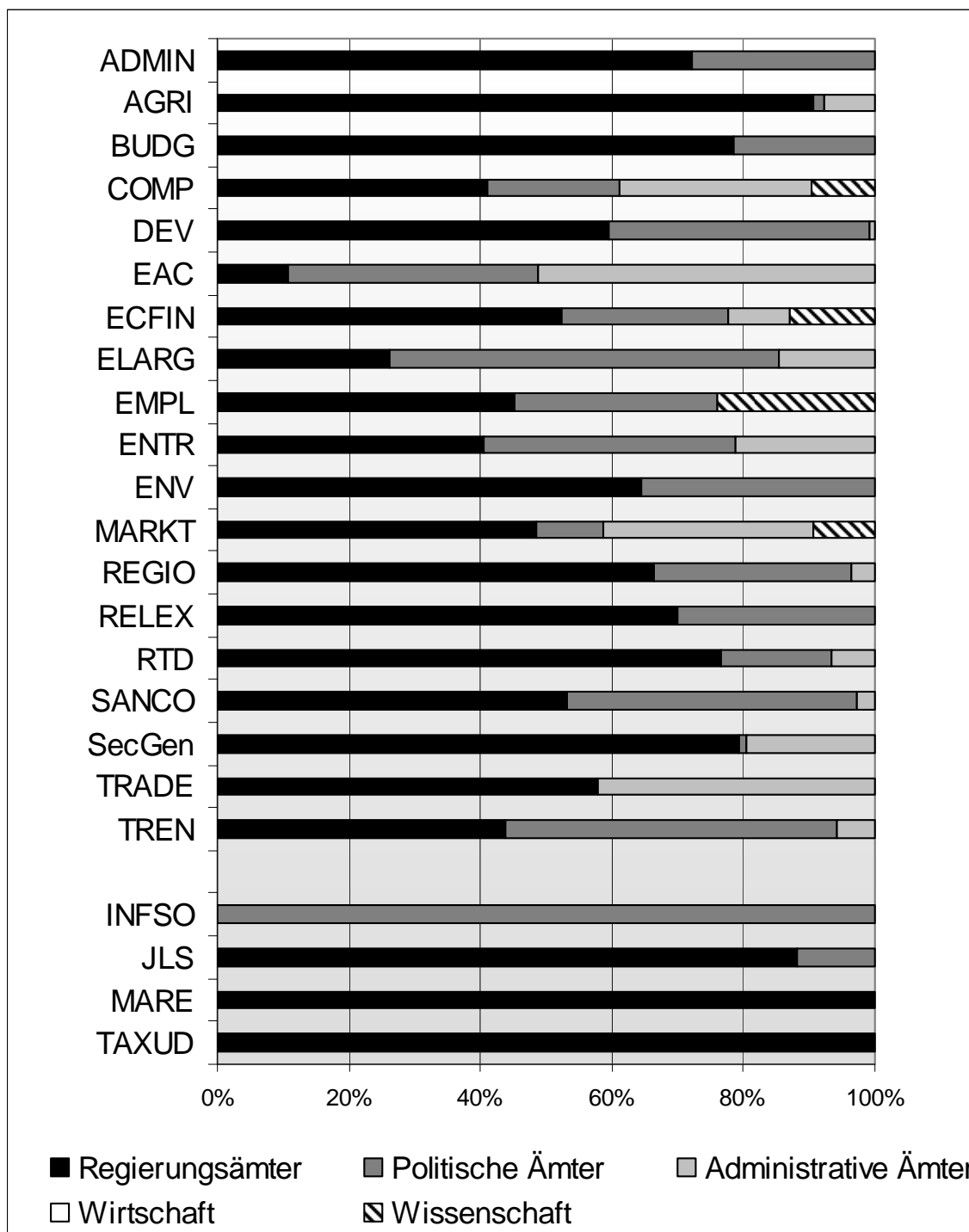
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

Grafik 10: Berufliche Hintergründe der Kommissare (Monate im Amt)



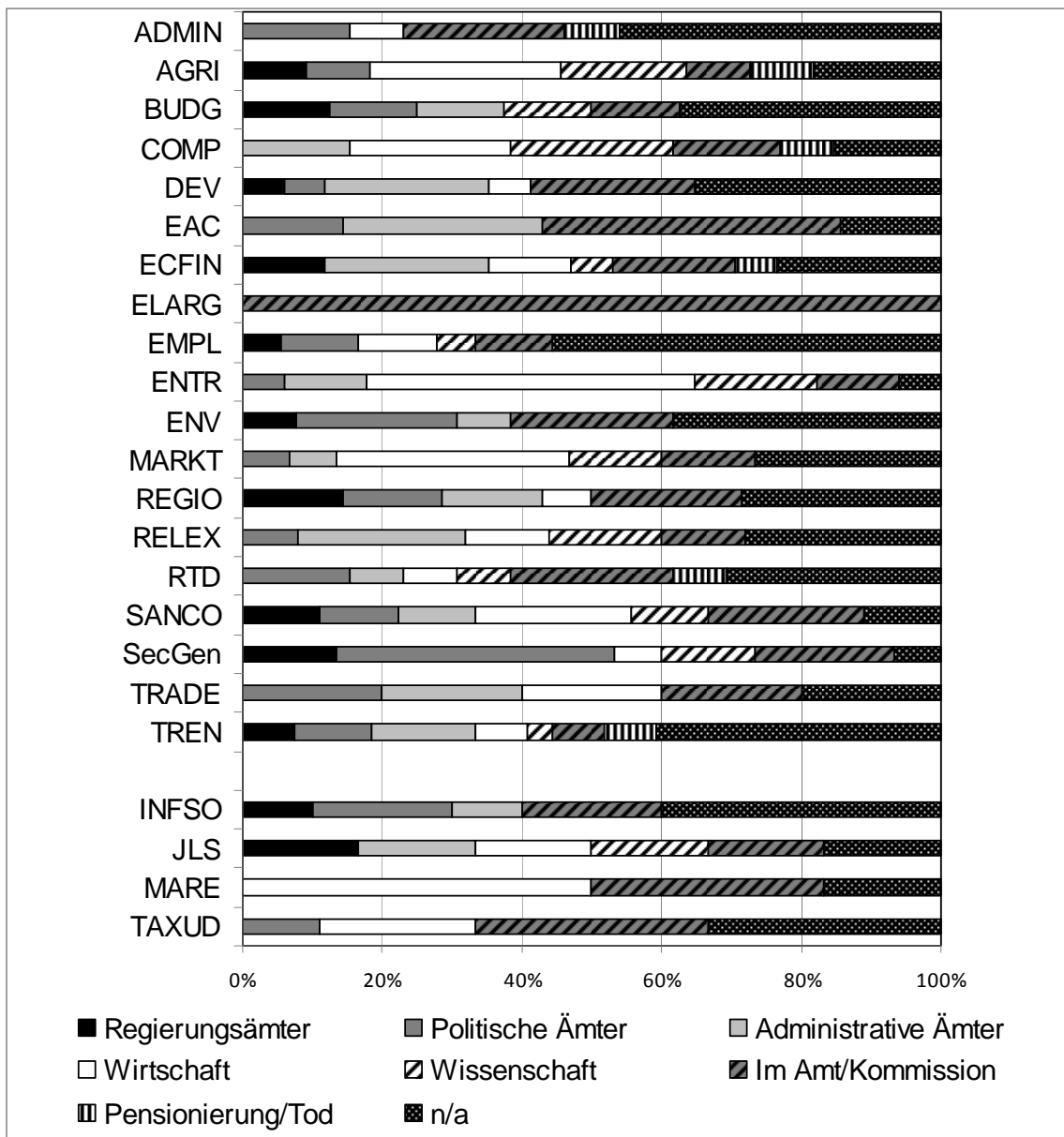
Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

Grafik 11: Berufliche Hintergründe der Kommissare nach DG (Monate im Amt)



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

Grafik 12: Weiterführende berufliche Karriere der Kommissare und Generaldirektoren nach DG



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Franchino (2009a) und eigener Recherche

**Discussion Paper der Schumpeter-Nachwuchsgruppe
„Positionsbildung in der EU-Kommission“**

Hartlapp, Miriam/Rauh, Christian/Metz, Julia:

SP IV 2010-501

How External Interests Enter the European Commission.
Mechanisms at Play in Legislative Position Formation
<http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2010/iv10-501.pdf>

Peterson, John/Shackleton, Michael:

SP IV 2011-501

EU Institutions and Europe's Politics
<http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/iv11-501.pdf>