
Verwaltungsreformen in der Europäischen Kommission

Veith Mehde*

Inhalt

I.	Einleitung	404
II.	Die Kommission – Arbeitsweise und Funktionen einer „Multi-Organisation“	406
1.	Charakteristika und Stellung nach dem Primärrecht	406
2.	Die Verwaltungsorganisation der Kommission	408
3.	Verwaltungskultur	411
4.	Erkenntnisse für die weitere Untersuchung	413
III.	Hintergrund, Anlaß und Ursache der Reformmaßnahmen	414
1.	Reformbestrebungen in historischer Perspektive	414
2.	Anlaß für die aktuellen Reformansätze	418
3.	Reformnotwendigkeiten und -ursachen	419
4.	Ergebnisse	421
IV.	Die von der Kommission angestrebten Reformmaßnahmen im einzelnen	422
V.	Auseinandersetzung und Bewertungen	425
1.	Immanente Zielkonflikte in der Personal- und Organisationsentwicklung	426
a)	Koordination und Kontrolle versus Dezentralisierung	427
b)	Fachliche Mobilität versus Immobilität aus sachlichen Gründen	428

* Dr. jur. Veith Mehde, Mag. rer. publ., Wissenschaftlicher Assistent, Hamburg. Es handelt sich um die überarbeitete Fassung einer Arbeit, die der Verfasser im April 2001 im Rahmen der Magisterprüfung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer eingereicht hat. Die Aufgabe wurde von Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Heinrich Siedentopf gestellt.

c)	Nationale Einflußsphären und Frauenförderung versus Leistungsanreize	430
d)	Probleme einer Reform der Laufbahnstruktur unter Knaptheitsbedingungen	432
e)	Konsequenzen	433
2.	Das Problem der Verantwortlichkeit	433
3.	Kabinette, Generaldirektionen und die Stellung der Kommissionsmitglieder	436
4.	Die Trennung von Politik und Verwaltung - ein Konzept für die Kommission?	437
5.	Das Demokratiedefizit als Thema der Diskussion um eine Verwaltungsreform	440
6.	Externalisierung, Privatisierung, Beauftragung	443
7.	Europäische Verwaltungskultur als Thema der Reform	445
8.	Ergebnis der kritischen Auseinandersetzung	448
VI.	Ausblick und Schluß	450

I. Einleitung

Der Begriff der Europäischen Kommission¹ wird im allgemeinen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch mit zwei möglichen Bedeutungen verwendet. Einerseits meint man damit das Organ der Europäischen Gemeinschaften, andererseits aber auch die Behörde, die das Kollegium der Kommissare mitsamt dem Verwaltungsunterbau umfaßt.² In beiden Wortbedeutungen ist die Kommission Gegenstand von Reformüberlegungen. Im ersten Fall betrifft das vor allem die Stellung des Präsidenten und die Anzahl der Kommissare in Anbetracht der bevorstehenden Erweiterung der Union. Davon wird in der vorliegenden Untersuchung nicht weiter die Rede sein. Vielmehr soll, ausgehend von der klassischen Unterscheidung zwischen Regierung und Verwaltung³ oder auch zwischen Politik und

¹ Die offizielle Bezeichnung lautet „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“. Aus Platzgründen ist im folgenden – auch in den Fußnoten – regelmäßig nur von „Kommission“ die Rede.

² *Cini*, The European Commission, 1996, S. 101; *Spence*, Structure, functions, and procedures in the Commission in: Edwards/Spence (ed.), The European Commission, 2. Aufl., 1997, S. 103; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 1999, Art. 218 EGV, Rdnr. 3.

³ Allgemein werden Regierung und Verwaltung in funktionaler Hinsicht als die beiden Elemente des verfassungsrechtlichen Begriffes der „vollziehenden Gewalt“ angesehen, vgl. dazu *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl., 1995, Rdnr. 531 ff.

Verwaltung⁴, in erster Linie der „Unterbau“ des Organs der Europäischen Union in den Blick genommen werden. Das schließt selbstverständlich nicht aus, daß auch die „Verzahnung“ mit den einzelnen Kommissaren bzw. der Kommission als Kollegialorgan thematisiert wird. Zentraler Untersuchungsgegenstand soll aber die Ebene unterhalb der Kommissare sein.

Diese Ebene soll nach dem Willen der politischen Entscheidungsträger reformiert werden. Die zentralen Vorstellungen dazu sind in einem Weißbuch und einem damit verbundenen Aktionsplan zusammengestellt.⁵ Der britische Kommissar *Kinnock* wurde ausdrücklich zum Vizepräsidenten für Verwaltungsreform bestellt.⁶ Somit bietet sich der vorliegenden Untersuchung gleichsam ein autoritativer Bezugsrahmen für die Analyse der Reformoptionen. Trotz dieser Überlegungen erschöpft sich das Thema natürlich nicht in der Darstellung und Kommentierung der von der Kommission vorgelegten Planungen. Vielmehr soll hier zunächst eine Auseinandersetzung erfolgen mit der europäischen Kommission in ihrer historischen Entwicklung, mit ihrer Organisationsstruktur und der Rolle, die ihr im Gesamtzusammenhang der Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungsfindung in der Gemeinschaft zukommt. Sodann sind frühere Ansätze für eine Reform darzustellen und der aktuelle Reformbedarf näher einzugrenzen, bevor die von der Kommission avisierten Maßnahmen vorgestellt werden. Diese Maßnahmen sind schließlich eingehend zu analysieren und zu diskutieren. Im Rahmen dieses Teils der Untersuchung sind im Interesse einer möglichst breiten Auseinandersetzung durchaus auch solche Topoi anzusprechen und in den Kontext der Reformpläne der Kommission einzuordnen, die aus früheren Bemühungen oder Ansätzen in anderen Ländern bekannt sind, ohne in besagtem Weißbuch zur Verwaltungsreform ausdrücklich angesprochen worden zu sein.

⁴ Vgl. etwa *Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., 1985, S. 60 ff.; *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10/1996.

⁵ Kommission, Weißbuch, Teil I sowie Weißbuch, Teil II: Aktionsplan, vom 5.4.2000, KOM(2000) 200 endgültig/2; die erste Version der beiden Dokumente datiert vom 1.3.2000, KOM(2000) 200 endgültig.

⁶ Vgl. Kommission, Zeit für Veränderungen im europäischen öffentlichen Dienst, http://europa.eu.int/comm/reform/index_de.htm; alle in diesem Artikel zitierten Internetadressen beziehen sich auf den Stand vom 31.7.2001).

II. Die Kommission – Arbeitsweise und Funktionen einer „Multi-Organisation“

Die Europäische Kommission ist eine ungewöhnliche und auch konzeptionell einmalige Institution.⁷ Dieser Befund beruht im Kern auf der Tatsache, daß es sich um eine supranationale Behörde handelt, also eine solche, die Entscheidungsbefugnisse eingeräumt bekommen hat, welche sie in relativer Unabhängigkeit von den davon betroffenen Nationalstaaten ausüben kann⁸: „Keine Institution erlebt so hautnah, was es heißt, Integration tatsächlich zu praktizieren.“⁹ Damit einher gehen aber noch einige andere Aspekte, die zwar darauf fußen, aber auch für sich genommen eine Besonderheit darstellen. Dazu gehört die Internationalität des Personals und die Art der Legitimation, die sie für ihr Handeln in Anspruch nehmen kann. Diese einzelnen Facetten sind im folgenden ebenso wie die zentralen Merkmale der Kommission als einer Verwaltungsbehörde näher darzustellen, um so „den Boden zu bereiten“ für die Auseinandersetzung mit den Reformplänen.

1. Charakteristika und Stellung nach dem Primärrecht

Die Aufgaben der Kommission lassen sich mit vier Schlagworten skizzieren: „Hüterin des Gemeinschaftsrechts, Motor der Integration, Entscheidungs- und Ausführungsorgan sowie Sprecherin der Gemeinschaft nach außen und innen“¹⁰. Damit ist eine Vielzahl von Vorgaben, welche sich über den EG-Vertrag verteilt finden und für die hier verfolgten Zwecke nicht weiter herausgearbeitet werden müssen, treffend zusammengefaßt. Diese Aufgaben werden von der Kommission als Organ der Gemeinschaft wahrgenommen. Als solches wird sie durch die Gesamtheit ihrer Mitglieder, im Augenblick insgesamt 20, gebildet.¹¹ Gemäß Art. 213 Abs. 1 Unterabs. 4 EGV muß mindestens ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates der Kommission angehören, in der Praxis sind gegenwärtig (noch) die fünf größeren Mitgliedstaaten mit je zwei Mitgliedern vertreten.¹² Die Ressort-

⁷ Vgl. Peterson, The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective, *Journal of European Public Policy* 6 (1999), 46 (60): „one of the most unusual administrations ever created“; Temple Lang/Gallagher, The Role of the Commission, 1995, S. 10: „a genuinely new invention“.

⁸ Christiansen, Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission, *Journal of European Public Policy* 4 (1997), 73; Temple Lang/Gallagher, (Fn. 7), S. 10.

⁹ Zepter, Zukunft und Aufgaben der Europäischen Kommission, *Integration* 2000, S. 260 (263).

¹⁰ Schmitt von Sydow, in: von der Groeben u.a. (Hrsg.), Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, 5. Aufl., 1997, Art. 155 EGV, Rdnr. 3; siehe auch Geiger, EUV/EGV, 3. Aufl., 2000, Art. 211 EGV, Rdnr. 2.

¹¹ Geiger, (Fn. 10), Art. 213 EGV, Rdnr. 1.

¹² Siehe, Rdnr. 4; nach dem – dem Vertrag von Nizza beigefügten – Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union (ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 49 ff.) gilt ab dem Amtsantritt der ersten Kommission nach dem 1.1.2005, daß der Kommission nur noch ein Staatsangehöriger jedes Mitglied-

Verteilung ist jedenfalls offiziell in keiner Weise vorbestimmt und wird bei einer Sitzung des gesamten Kollegiums festgelegt.¹³

Was das Verhältnis der Kommission als einem Organ der Europäischen Gemeinschaft zu ihrem administrativen „Unterbau“ anbelangt, so kann die allgemeine Auffassung wohl dahingehend zusammengefaßt werden, daß die kollegiale Ausgestaltung der Kommission die Annahme einer Leitungsbefugnis und einer Verantwortlichkeit des einzelnen Mitglieds im Sinne des Ressortprinzips und grundsätzlich sogar die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den einzelnen Kommissar verbietet.¹⁴ Diese Doktrin wird in ihren Auswirkungen in Art. 13 der Geschäftsordnung der Kommission¹⁵ verdeutlicht, nach dem selbst „eindeutig umschriebene Maßnahmen der Geschäftsordnung und der Verwaltung“¹⁶ nur unter der Voraussetzung von einzeln ermächtigten Mitgliedern im Namen der Kommission getroffen werden dürfen, „daß der Grundsatz der kollegialen Verantwortlichkeit voll gewahrt bleibt“. Aus diesen Ausführungen zum Verhältnis zwischen den Kommissionsmitgliedern und den Dienststellen in der Verwaltung ergibt sich gleichzeitig der Übergang zur Auseinandersetzung mit der Verwaltungsorganisation, ist doch beispielsweise in der deutschen Tradition der ressortzuständige Minister das „Klammerorgan“ zwischen der Ebene der Gouvernante und der Verwaltung.¹⁷

Die spezielle Stellung als supranationale Instanz führt auch dazu, daß die Kommission rechtlich wie politisch kaum eine Möglichkeit hat, sich aus der für sie prekären Situation zu befreien, daß sie seitens der Mitgliedstaaten mit neuen Aufgaben betraut wird, ohne daß ihr dafür in verstärktem Maße Ressourcen zur Verfügung gestellt würden, gleichzeitig aber stets dem Verdacht ausgesetzt ist, sie ziehe unter Mißachtung des Grundsatzes der Subsidiarität immer weitere Aufgaben an sich.¹⁸ Die zentrale Position im Institutionengefüge bringt es andererseits auch mit sich, daß die Kommission nicht nur über die ihr formal zustehenden Kompetenzen politisch wirken kann. So hat sie jederzeit die Möglichkeit, durch Vorlage von Analysen oder Problemlösungsstrategien die politische Agenda auf

staats angehört. Wenn die Union 27 Mitglieder umfaßt, wird die Zahl der Mitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen, wobei die Einzelheiten der Rotation vom Rat einstimmig festgelegt werden (Art. 4).

13 Schmitt von Sydow, (Fn. 10), Art. 162, Rdnr. 9.

14 Vgl. etwa Spence (Fn. 2.), S. 111.

15 KOM(1999) 4000, ABl. Nr. L 252 v. 25.9.1999, S. 41.

16 Diese Maßnahmen sollen nach der Vorschrift „insbesondere zur Vorbereitung von Beschlüssen, die später vom Kollegium zu fassen sind“, dienen.

17 Vgl. etwa Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rdnr. 292.

18 Priebe, Anmerkungen zur Verwaltungskultur der Europäischen Kommission, Die Verwaltung 33 (2000), S. 379 (393).

informellem Wege in eine bestimmte Richtung zu lenken, jedenfalls aber einen Rahmen für die Diskussion vorzugeben.¹⁹

Will man nun die wesentlichen Charakteristika der Kommission zusammenfassen, so sind einige Facetten ihrer Arbeit besonders hervorzuheben. Zum einen geht es um die Implikationen ihrer supranationalen Rolle für die politischen Entscheidungsprozesse. Die Kommission ist aufgrund dieser supranationalen Konstitutionsmerkmale prädestiniert und am ehesten in der Lage, das Wohl der Union als Ganzes und nicht nur der einzelnen Mitgliedstaaten im Blick zu behalten.²⁰ Daneben ist darauf hinzuweisen, daß sie von vornherein als ein Gremium entwickelt worden ist, das verwaltende Aufgaben zu vollziehen hat, gleichzeitig aber auch mit einer zentralen politischen Rolle betraut ist.²¹ Dies ist, insbesondere mit Blick auf die Tatsache, daß die Vollzugsaufgabe das Bestehen eines nicht-parteilichen öffentlichen Dienstes impliziert, als ein inhärenter Widerspruch beschrieben worden.²² Auch wenn die bisherige Entwicklung gezeigt hat, daß dieser Widerspruch ganz offensichtlich nicht zur Funktionsunfähigkeit der Kommission im Sinne einer Nichterfüllung der ihr gestellten Aufgaben geführt hat, so bleibt doch die Erkenntnis, daß eine Konnexität zwischen den beiden Funktionen existiert und sich somit eine mangelhafte Verwaltungarbeit zwangsläufig negativ auf die Fähigkeit, ihrer politischen Rolle gerecht zu werden, auswirken muß.²³

2. Die Verwaltungsorganisation der Kommission

In der Kommission arbeiten derzeit etwa 20.000 Bedienstete.²⁴ Sie gehören – abgesehen vom Sprachendienst – einer der vier mit den Buchstaben A, B, C und D gekennzeichneten Laufbahnen an, die in etwa vergleichbar sind mit der deutschen Einteilung in höheren, gehobenen, mittleren und einfachen Dienst.²⁵ Neben diesem öffentlichen Dienst im eigentlichen Sinne arbeitet für die Kommission eine nicht näher bekannte Zahl von externem Personal, das temporär als „Experte“ oder „Berater“ engagiert wird, aber oftmals auch klassisch administra-

19 S. Schmidt, Liberalisierung in Europa: die Rolle der Europäischen Kommission, 1998, S. 54.

20 Temple Lang/Gallagher, (Fn. 7), S. 15 und S. 16: „*The Commission can act as an honest broker (...).*“

21 Vgl. Peterson, (Fn. 7), S. 60: „*It was born as a body that would perform both mundane administrative and overtly political tasks*“.

22 Christiansen, A maturing bureaucracy?, The role of the Commission in the policy process, in: Richardson (ed.), European Union, Power and policy-making, 1996, S. 77 (81).

23 Poulet/Deprez, Struktur und Macht der EG-Kommission, 1976, S. 22.

24 Kommission, Reform der Kommission: Ein Jahr danach, S. 7, http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=MEMO/01/57|0|RAPID&lg=DE.

25 Spence, Staff and personnel policy in the Commission, in: Edwards/Spence (ed.), The European Commission, 2. Aufl., 1997, S. 68 (72 f.); Neusy/Hilz, Deutsche personelle Präsenz in der EU-Kommission, 1999, Interne Studie Nr. 180/1999, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 12 f.

tive Aufgaben erledigt.²⁶ Die zentralen Elemente der Verwaltung aus organisatorischer Sicht sind die derzeit 33 Generaldirektionen.²⁷ Sie werden geleitet von einem Generaldirektor und sind in Direktionen bzw. Abteilungen und diese wiederum in Referate unterteilt.²⁸ Auf Ebene des Organs Kommission wird jedem Mitglied die Zuständigkeit für einen bestimmten Bereich zugewiesen, der sich auf eine oder mehrere Generaldirektionen erstrecken kann.²⁹ Die Aufteilung der Ressorts, also die Zuständigkeitsverteilung unter den Kommissaren, ändert aber nichts an der kollektiven Verantwortung der Kommission und auch nichts an dem in Art. 17 ihrer Geschäftsordnung³⁰ festgeschriebenen Prinzip der einheitlichen Verwaltung.³¹ Die Generaldirektionen sind allerdings weit mehr als kleine Subsektionen innerhalb einer einheitlichen Behördenstruktur. Sie erinnern schon eher an klassische Ministerien,³² auch wenn an ihrer Spitze, wie gezeigt, kein mit Verantwortlichkeit für sein Ressort ausgestatteter Minister steht. Innerhalb der Generaldirektorate folgt die Aufbauorganisation der Struktur der klassischen Hierarchie.³³ Neben den Generaldirektionen leisten auch nachgeordnete Behörden (*agencies*) fachlich hochspezialisierte Verwaltungsarbeit, wobei die Delegation von Entscheidungsbefugnissen von engen Voraussetzungen abhängt.³⁴ Sie werden in der Regel gegründet, um die Kommission von eben dieser hochspezialisierten Arbeit zu entlasten und umgekehrt eine „politikferne“ Verwaltungsarbeit zu ermöglichen.³⁵

Neben den gewissermaßen vertikal gegliederten Generaldirektoraten stellen die insgesamt zehn zentralen Dienste alle Stellen gleichermaßen betreffende „horizontale“ Einrichtungen dar.³⁶ Zu ihnen zählen unter anderem das Statistische Amt,

²⁶ Spence, (Fn. 25), S. 68 (79). Spence nennt für November 1992 die Zahl 4.651, sagt aber gleichzeitig, daß die tatsächliche Zahl wahrscheinlich substantiell höher lag.

²⁷ Kommission, (Fn. 24), S. 7 (Stand: 1.3.2001).

²⁸ Geiger, (Fn. 10), Art. 213 EGV, Rdnr. 9 ff.; Ruffert, (Fn. 2), Art. 218 EGV, Rdnr. 6; Breier, in: Lenz (Hrsg.), EG-Vertrag, 2. Aufl., 1999, Art. 218 EGV, Rdnr. 4.

²⁹ Ruffert, (Fn. 2), Art. 218 EGV, Rdnr. 6.

³⁰ Siehe Fn. 15.

³¹ Rometsch, Die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission in der Ära Delors, 1999, S. 242.

³² Vgl. Christiansen, (Fn. 22), S. 77 (86).

³³ Spence, (Fn. 2), S. 105.

³⁴ Ausführlich Berger, Vertraglich nicht vorgesehene Einrichtungen des Gemeinschaftsrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, 1999; siehe auch Schmitt von Sydow, (Fn. 10), Art. 162 EGV, Rdnr. 29 f.; Breier, in: Lenz (Fn. 28), Art. 218, Rdnr. 6; Systematisierung der verschiedenen Erscheinungsformen bei Chiti, The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies, CMLR 37 (2000), S. 309 ff.; zu den rechtlichen Grenzen schon Everling, Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in: Fs. Ophüls, 1965, S. 33 ff.

³⁵ Vos, Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?, CMLR 37 (2000), S. 1113 (1116 ff.).

³⁶ Vgl. Spence, (Fn. 2), S. 109. „If vertical DGs divide the work of the Commission the central services are expected to pull them together and integrate the organisation as a whole“.

der Übersetzungsdiest und die Direktion Datenverarbeitung.³⁷ Der wohl wichtigste dieser Dienste ist das Generalsekretariat, da es jedenfalls potentiell eine besonders politische Rolle hat, indem es nämlich koordinierend tätig wird und so die Möglichkeit hat, eine einheitliche Identität der Kommission herzustellen.³⁸ Dabei ist allerdings auch bemerkt worden, daß die tatsächliche Stellung und damit die Verwirklichung dieses Potentials wesentlich von den beteiligten Personen abhängt.³⁹ So wird in der Praxis die Koordination zwischen den verschiedenen Generaldirektionen schon lange als kritikwürdig angesehen.⁴⁰

Zur Unterstützung seiner Arbeit ist jedem Kommissionsmitglied ein Kabinett zugeordnet. Diese Einrichtung geht vor allem auf die französische Regierungsstruktur zurück.⁴¹ Die Kabinette werden dabei nicht zuletzt als ein Instrument verstanden, mit dessen Hilfe die Kommissare auch die Vorgänge in anderen Ressorts besser im Blick behalten können und das deshalb auch der Wahrung des Kollegialitätsprinzip dient.⁴² Nach dem Verhaltenskodex für die Kommissionsmitglieder gehören dem Kabinett des Präsidenten neun, jenen der übrigen Kommissare sechs Beamte der Laufbahnguppe A an, darüber hinaus je zehn Verwaltungs- und Sekretariatsbedienstete der Laufbahnguppe B bzw. C.⁴³ Nach diesem Kodex müssen unter den A-Beamten drei verschiedene Nationalitäten vertreten sein, der Kabinettschef oder sein Stellvertreter sollten eine andere Nationalität haben als das Kommissionsmitglied.⁴⁴

Die verschiedenen Einrichtungen der Kommission werden ergänzt durch eine Vielzahl von Ausschüssen. Besonders prominent ist dabei das sogenannter Komitologieverfahren.⁴⁵ Dabei handelt es sich um einen Entscheidungsprozeß, bei dem der Rat Durchführungsbefugnisse auf die Kommission delegiert, die aber ihrer-

³⁷ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 2), Art. 218 EGV, Rdnr. 5.

³⁸ *Cini*, (Fn. 2), S. 102; vgl. auch *Christiansen*, (Fn. 22), S. 85: „*nerve-centre of the institution*“; *Spence*, (Fn. 2), S. 103 (110): „*The Secretariat General is of particular interest since it provides the administrative means of the Commission's, and particularly the President's ambitions*“.

³⁹ *Cini*, (Fn. 2), S. 104; *Cini* kennzeichnet das Generalsekretariat in der Zeit des legendären, von 1958 bis 1987 amtierenden Generalsekretärs *Emile Noël* mit dem Begriff des „*real powerhouse*“, während ihm unter seinem Nachfolger *David Williamson* „*a role much closer to that of 'letterbox' of the Commission*“ attestiert wird.

⁴⁰ *Poulet/Deprez*, (Fn. 23, S. 44) haben schon 1976 davon gesprochen, daß die Kommission „*nach und nach in geschlossene Unter-Systeme*“ auseinanderbreche, von denen „*jedes selbständig tätig*“ werde.

⁴¹ *Krenzler*, Die Rolle der Kabinette in der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europarecht 1974, S. 75.

⁴² *Poulet/Deprez*, (Fn. 23), S. 53.

⁴³ *Kommission*, Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, S. 12, http://europa.eu.int/comm/reform/formation/commiss_de.pdf; vgl. auch *Cini*, (Fn. 2), S. 113.

⁴⁴ *Kommission*, (Fn. 43), S. 12.

⁴⁵ Zur aktuellen Rechtslage vgl. *Hauschild*, Das neue Komitologieverfahren, ZG 1999, S. 248 ff.; *Tichy*, Der neue Komitologiebeschuß, ZfRV 2000, S. 134 ff.

seits in die Entscheidungsfindung Ausschüsse, in denen die Mitgliedstaaten durch nationale Experten vertreten sind, sowie in begrenztem Umfang das Europäische Parlament einbeziehen muß.⁴⁶ Viele der in dem Verfahren entschiedenen Themen erweisen sich bei näherer Betrachtung als hochpolitisch und mit weitreichenden Auswirkungen verbunden.⁴⁷ Neben den Komitologieausschüssen gibt es noch sogenannte Studien- und Arbeitsgruppen, die sich aus den Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission, aber auch externen Sachverständigen wie zum Beispiel Verbandsvertretern zusammensetzen und die von der Kommission im Rahmen der Politikformulierung herangezogen werden.⁴⁸ Beide Phänomene sind damit Ausweis der Tatsache, daß die Kommission auf externen Sachverstand angewiesen ist und die sich bietenden Möglichkeiten in dieser Hinsicht nutzt.⁴⁹ Gleichzeitig wird durch die verschiedenen Ausschüsse und die in ihnen stattfindende permanente Interaktion zwischen den supranationalen wie nationalen Stellen und Experten eine wichtige koordinierende Funktion wahrgenommen und die horizontale wie vertikale Kooperation gestärkt.⁵⁰

3. Verwaltungskultur

Der Begriff der Verwaltungskultur ist ein durchaus schillernder und nicht besonders präziser Begriff.⁵¹ Man beschreibt damit in der Regel die Summe der „weichen“ Aspekte, die eine Verwaltung charakterisieren, also gewissermaßen jene Dimension jenseits der formellen Vorgaben, die sich durch einen Blick ins Gesetz oder sonstige Vorschriften nicht abschließend erfassen läßt.⁵² Eine fundierte Aus-

⁴⁶ Zur Rechtfertigung dieses Verfahrens *Neyer, Justifying Comitology: The Promise of Deliberation*, in: Neunreither/Wiener (ed.), European Integration after Amsterdam, 2000, S. 112 ff.; empirische Befunde bei *Falke, Comitology and Other Committees: A Preliminary Empirical Assessment*, in: Pedler/Schaefer (ed.), Shaping European Law and Policy, 1996, S. 117 ff.

⁴⁷ *Dogan, Comitology: Little Procedures with Big Implications*, West European Politics Vol. 20 No. 3 (July 1997), 31 (37); *Demmke/Eberharter/Schaefer/Türk, The History of Comitology*, in: Pedler/Schaefer (Fn. 46), S. 61 (63), die auch berichten, daß diese Bedeutung gerade für das Europäische Parlament die Quelle einiger Mißtrauens war und bei diesem das Bedürfnis nach einer Einflußnahme auf Verfahren und Ergebnisse geweckt hat.

⁴⁸ *Rometsch*, (Fn. 31), S. 321.

⁴⁹ *Hix/Goetz, Introduction: European Integration and National Political Systems*, West European Politics Vol. 23, No. 4 (October 2000), 1 (8).

⁵⁰ *Schaefer, Committees in the EC Policy Process: A First Step Towards Developing a Conceptual Framework*, in: Pedler/Schaefer (Fn. 46), S. 3 (21); vgl. auch *van der Knaap, Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union*, ebenda, S. 83 (116): „*It may very well be the case that the system of committees not only helps to prevent some understaffed EU institutions from collapsing under a huge workload, but also provides a highly flexible mechanism for adjusting European and national policies*“.

⁵¹ Scharfe, aber nicht von der Hand zu weisende Kritik bei *U. Koch, Was bringt die Diskussion um „Verwaltungskultur“?*, VM 1997, S. 98 (99).

⁵² Vgl. *Küpper, Moderne Verwaltungskultur. Bausteine einer lernfähigen Verwaltung*, VM 1997, S. 72; „gemeinsame Orientierungen“; *Wallerath, Verwaltungserneuerung. Auf dem Weg zu einer neuen Verwaltungskultur?*, VerwArch 88 (1997), S. 1 (7): „manifest gewordene Unternehmensphilosophie“.

einandersetzung mit Reformansätzen ist schlechterdings unmöglich ohne ein gewisses Verständnis von den Merkmalen, die unter dem Oberbegriff der Verwaltungskultur zusammengefaßt werden. Im folgenden sollen daher einzelne dieser Merkmale dargestellt werden, um so im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Modernisierungsansätzen als Hintergrundinformation zu dienen.

Neben die Ungenauigkeiten, die mit dem Begriff schon an sich verbunden sind, tritt in diesem Zusammenhang eine weitere Schwierigkeit. Von „der“ Verwaltungskultur der Europäischen Kommission zu sprechen, stößt nämlich schon deshalb auf Probleme, weil sich die Arbeitsweisen und die Beziehungen zu externen Akteuren zwischen den einzelnen Generaldirektionen offenbar recht unterschiedlich entwickelt haben.⁵³ Dennoch können auch in Anbetracht dieser Erschwerisse einige Feststellungen getroffen werden, die für die hier durchgeföhrte Untersuchung relevant sind. So bleibt es auch auf die Verwaltungskultur nicht ohne Auswirkungen, daß die Kommission eine „Verwaltung ohne Schalter und Sprechstunden“ ist und somit zwangsläufig wenig Erfahrung mit den Beziehungen zu den Bürgern hat.⁵⁴ Ansätze zu vermehrter Bürgerfreundlichkeit oder – in modernerer Terminologie – Kundenorientierung⁵⁵ begegnen so tendenziell größerem Gewöhnungsbedarf als in nationalen Verwaltungen. Darüber hinaus ist ein ebenso schwerwiegendes wie naheliegendes Problem die Vielfalt der kulturellen Hintergründe und insbesondere der Muttersprachen, die von den Mitarbeitern der Kommission gesprochen werden.⁵⁶ Da die Kommission in Anbetracht der fachlichen Anforderungen bei der Einstellung nicht zu großes Gewicht auf die sprachlichen Fähigkeiten legen kann, ergeben sich naturgemäß gewisse Probleme hinsichtlich der Präzision der internen Kommunikation. So ist zum Beispiel beobachtet worden, daß die Qualität der in der Kommission erarbeiteten Schriftstücke unter dem Sprachenproblem leide.⁵⁷

Daneben gibt es eine Reihe von Phänomenen, die unter dem Begriff der Verwaltungskultur zu fassen sind, die aber sehr eng an die Organisationsstruktur der Kommissionsverwaltung anknüpfen. So haben offenbar viele Kommissionsbeamte Probleme mit dem Gedanken der Delegation, und selbst von recht hochrangigen Beamten verfaßte Schriftstücke müssen vom jeweiligen Generaldirektor unter-

⁵³ Cram, The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU, *Journal of European Public Policy* 1 (1994), 195 (201); Peterson, The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability, *Political Studies* 45 (1997), 559 (562).

⁵⁴ Priebe, (Fn. 18), S. 387.

⁵⁵ Eine solche Kundenorientierung ist Ziel des in Deutschland einflußreichsten Reformkonzepts für Verwaltungen, des sogenannten Neuen Steuerungsmodells; vgl. dazu den grundlegenden Bericht der *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Nr. 5/1993, S. 13.

⁵⁶ Vgl. Spence, (Fn. 2), S. 109: „Cultural diversity has costs“.

⁵⁷ Priebe, (Fn. 18), S. 398.

zeichnet werden.⁵⁸ Aber auch das Verhältnis zwischen Kommissaren und ihren Dienststellen weist infolge des Fehlens eines Ressortprinzips⁵⁹ einige Unterschiede auf im Vergleich zu jenen von Ministern zu ihren Ministerien. Nach Darstellung von *Rometsch* wird von den Kommissaren der Verwaltungsapparat weniger als „Ideengeber“ genutzt denn als Instrument zur Umsetzung der auf politischer Ebene entwickelten Ideen.⁶⁰ Auch die bereits beschriebenen Kabinette sind ein Ansatzpunkt für organisationsrelevante „kulturelle“ Betrachtungen. So wird etwa berichtet, daß sie zu einer wechselseitigen Isolation von leitenden Beamten einerseits und den politisch Verantwortlichen andererseits führen können.⁶¹ Auch der offenbar nicht immer höflich-respektvolle Umgang der Kabinettsmitglieder mit den Kollegen in den Generaldirektionen wird als ein Hindernis für eine effiziente Verwaltungsarbeit wahrgenommen, verursacht oder verstärkt er doch Vorbehalte innerhalb dieser Verwaltungsdienste.⁶² Darüber hinaus ist bekannt, daß die Arbeit in einem Kabinett oftmals die Karriere in einer Weise befördert, die eine Sonderbehandlung als naheliegend erscheinen läßt. Für dieses Phänomen hat sich der Begriff der „*parachutage*“ herausgebildet.⁶³ Auch in diesem Zusammenhang sind gewisse Spannungen mit den übrigen Beschäftigten vorprogrammiert.

4. Erkenntnisse für die weitere Untersuchung

Nach dem bis hierhin Untersuchten steht fest, daß es sich bei der Europäischen Kommission um eine in der Tat „einmalige“ Behörde handelt. Es ist in Anbetracht der Diversität der Aufgaben im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft ebenso wie aufgrund der internen Organisationsstruktur und Arbeitsweisen durchaus gerechtfertigt, von einer „Multi-Organisation“⁶⁴ zu sprechen. Das kann nicht ohne Auswirkungen auf die Anforderungen an ein wirksames Reformkonzept bleiben. Insbesondere muß in diesem Zusammenhang unterschieden werden zwischen solchen Stellen, die vorwiegend beratend bzw. zuarbeitend tätig sind, und denen, die auch klassische Vollzugsaufgaben wahrnehmen. Darüber hinaus hat die Darstellung gezeigt, daß die Entwicklung eines sinnvollen Personalentwicklungskonzepts mit dem Problem der angemessenen Berücksichtigung verschiedener Nationalitäten konfrontiert ist. Schließlich ist deutlich geworden, daß das Verhältnis des jeweiligen Kommissars zu „seiner“ Generaldirektion im Vergleich

58 Siehe (Fn. 57), S. 405.

59 Vgl. dazu schon unter II.1.

60 *Rometsch*, (Fn. 31), S. 243.

61 *Poulet/Deprez*, (Fn. 23), S. 54.

62 *Priebe*, (Fn. 18), S. 403.

63 Vgl. etwa *Neuss/Hilz*, (Fn. 25), S. 34.

64 Vgl. *Cram*, (Fn. 53), 195 ff.; *Pollack*, The Commission as an Agent, in: *Nugent* (ed.), At the Heart of the Union, Studies of the European Commission, 2. Aufl., 2000, S. 111 (130).

zu der etwa aus Deutschland bekannten Rolle eines Ministers in seinem Ministerium deutliche Unterschiede aufweist. Damit steht fest, daß eine Übernahme von Konzepten, die für die Reform nationaler Verwaltungen entwickelt worden sind, nur nach genauer Analyse und nur unter Berücksichtigung eben dieser Besonderheiten in Betracht kommen kann.

III. Hintergrund, Anlaß und Ursache der Reformmaßnahmen

Nachdem bis hierhin die traditionellen Charakteristika der Kommission und ihrer Verwaltung herausgearbeitet worden sind, sollen nun vor diesem Hintergrund Ursache und Anlaß für eine Reform zum Thema gemacht werden. Dabei ist zunächst zu untersuchen, inwieweit schon vor den aktuellen Anstrengungen Überlegungen in dieser Richtung angestellt wurden. Darüber hinaus ist der konkrete Anlaß für die aktuellen Ansätze darzustellen und schließlich die gegenwärtige Mängelanalyse, wie sie die Kommission selbst darlegt, zu referieren.

1. Reformbestrebungen in historischer Perspektive

Es gehört zu den allgemein akzeptierten Wahrheiten, daß die Kommissionsstrukturen im Prinzip nie wirklich reformiert wurden, also auch die heutige Organisation im Kern für eine Gemeinschaft von nicht mehr als sechs Mitgliedstaaten entwickelt worden ist.⁶⁵ Das bedeutet aber nicht, daß es in der Geschichte der europäischen Einigung nicht bereits vor den jetzigen Initiative Bemühungen gegeben hätte, die auf eine Reform der administrativen Strukturen der Kommission gerichtet gewesen wären. Unabhängig von der Frage, woran diese Bemühungen im Ergebnis gescheitert sind, stellen diese einen Fundus an Ideen dar, der auch für die derzeitige Diskussion fruchtbar gemacht werden sollte. Im folgenden ist daher solchen Ansätzen aus der Entwicklungsgeschichte der Gemeinschaft nachzuspüren.

Nach wie vor besonders prominent⁶⁶ sind die Überlegungen der sogenannten „Spierenburg-Gruppe“, die diese im Januar 1979 vorgelegt hat. Sie wurde von der Europäischen Kommission als „Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten“ mit der

⁶⁵ Metcalfe, Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance? JCMS 38 (2000), S. 817 (822); Schäfer, Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung, in: Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen, 2. Aufl., 2000, S. 25 (57); vgl. auch Dinan, The Commission and the Reform Process, in: Edwards/Pijpers (ed.), The Politics of European Treaty Reform, 1997, S. 188 (196).

⁶⁶ Vgl. zum Beispiel Metcalfe, (Fn. 65), S. 822: *“During the 20 years since they were made, the proposals of the Spierenburg Committee [...] have provided talking points for would-be reformers without prompting action”*; Peterson, (Fn. 7), S. 53: *“perhaps the most clear-headed review of the Commission ever conducted”*.

Untersuchung der organisatorischen und personalpolitischen Arrangements einschließlich der Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Einstellungs- und Laufbahnpolitik sowie der Versorgungsordnung betraut.⁶⁷ Aus der Vielzahl der einzelnen Befunde, die dabei herausgearbeitet wurden, ist für die vorliegende Arbeit besonders interessant, daß man Mängel bei der Koordinierung zwischen den einzelnen Ressorts, eine schlechte Verteilung des Personals auf die Dienststellen und „Unzulänglichkeiten in der Beförderungsstruktur für die Beamten“ festgestellt hat.⁶⁸ Die Zahl der Generaldirektionen sollte als „Voraussetzung für Solidarität und Kooperation“ ebenso klein gehalten werden wie die Zahl der Ressort und damit der Kommissionsmitglieder, wobei man diese für die Zeit nach dem Beitritt Spaniens und Portugals (EG der zwölf) als „endgültige Struktur“ auf je zehn festlegen wollte.⁶⁹ Hervorzuheben aus heutiger Sicht ist auch, daß vorschlagen wurde, die Stellung des jeweiligen Generaldirektors aufzuwerten, der „allein und in direkten, regelmäßigen Kontakten mit dem für den jeweiligen Bereich zuständigen Kommissionsmitglied für die Leitung seiner Verwaltungseinheit verantwortlich sein“ sollte, wozu auch die Teilnahme an für ihn relevanten Kommissionssitzungen und Repräsentationsaufgaben gezählt wurden.⁷⁰ Gleichzeitig stellte man Defizite in der Kommunikation zwischen der Ebene der Kommissionsmitglieder und den Beschäftigten in den Dienststellen fest, die aber die Gruppe zur damaligen Zeit offenbar nicht als besonders dramatisch empfand, so daß man lediglich den Kommissaren empfahl, „regelmäßige Kontakte zumindest zu den hohen Beamten in ihrem eigenen Ressort“ zu pflegen.⁷¹ Als überaus problembeladen erschien demgegenüber die Rolle der Kabinette. Dabei wurden insbesondere Schwierigkeiten in der Interaktion mit den Generaldirektionen, namentlich Kompetenzüberschreitungen und Einmischungen bei Ernennungsverfahren gesehen, die durch eine Rückbesinnung auf die Unterstützungsfunction, die Begrenzung der Zahl der Kabinettsmitglieder (ohne zahlengünstige Angabe) sowie die schon angesprochene Stärkung der Generaldirektoren behoben werden sollten.⁷²

Aus demselben Jahr wie der soeben dargestellte *Spierenburg-Report* datiert ein „Bericht über die Europäischen Organe“, der von einem vom Europäischen Rat beauftragten „Dreier-Ausschuß“ vorgelegt wurde. Der Auftrag war in diesem Fall breiter angelegt als jener der *Spierenburg-Kommission*, ging es doch um „Anpas-

⁶⁷ Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten, Vorschläge für eine Reform der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Dienststellen, 1997, S. 1; Metcalfe (The European Commission as a Network Organization, Publius: The Journal of Federalism 26:4 [Fall 1996], 43 [46]) hat deshalb von einer „narrow preoccupation with efficiency“ gesprochen.

⁶⁸ Siehe, (Fn. 67), S. 5.

⁶⁹ Siehe, (Fn. 67), S. 14 f.

⁷⁰ Siehe, (Fn. 67), S. 18.

⁷¹ Siehe, (Fn. 67), S. 19.

⁷² Siehe, (Fn. 67), S. 19 f.

sungen der Mechanismen und Verfahren der Gemeinschaftsorgane“ insgesamt.⁷³ Auch der Dreier-Ausschuß beklagte die unzulängliche interne Koordinierung innerhalb der Kommission, einen „Kollegialitätsschwund bei der Arbeitsweise ihrer Mitglieder“ sowie „mangelnde Kohärenz“ und eine „zunehmende Bürokratisierung“⁷⁴. Darüber hinaus pflichtete er ausdrücklich dem Bericht der *Spierenburg-Gruppe* bei.⁷⁵

Diese Überlegungen sind offensichtlich weitgehend folgenlos geblieben. Aus der Zeit zwischen 1979 bis zum Ende der Amtszeit des Kommissionspräsidenten *Delors* wird denn auch nur ein im Ergebnis erfolgloser Versuch des dänischen Kommissars *Christophersen* aus den Jahren 1985/86 berichtet, eine Managementreform auf den Weg zu bringen.⁷⁶ Nach dem Ende der *Delors-Ära* (ab 1995) ist so dann eine stärkere Fixierung auf die internen Belange der Kommission festzustellen.⁷⁷ So gehörten der *Santer-Kommission* Mitglieder an, die sich für eine Reform der administrativen Binnenstrukturen einsetzen. Öffentlich wahrgenommen wurden in diesem Zusammenhang insbesondere der für Haushalt, Personal und Verwaltung zuständige finnische Kommissar *Liikanen* und die mit Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung betraute schwedische Kommissarin *Gradin*.⁷⁸ Aber auch der ehemalige belgische Kommissar *van Miert* berichtet in seinen Erinnerungen, daß er und der bereits genannte Kommissar *Liikanen* auf eine Reihe von Mängeln hingewiesen und auf entsprechende Änderungen gedrängt hätten.⁷⁹ Die seinerzeitige Schwachstellenanalyse⁸⁰ bezog sich dabei insbesondere auf den mittlerweile zweifelhaften Umgang mit finanziellen Mitteln, das mangelhafte Personalmanagement sowie die Notwendigkeit einer „engeren und direkteren Zusammenarbeit der Kommissare mit ihrer Verwaltung“ und die so ermöglichte Verschlankung der „häufig als Puffer zwischen den Kommissaren und ihren Dienststellen“ auftretenden Kabinette.⁸¹ Insbesondere die Ansätze zu einer Verbesserung

⁷³ *Dreier-Ausschuß*, Bericht über die Europäischen Organe, 1980, S. 3.

⁷⁴ Siehe, (Fn. 73), S. 59.

⁷⁵ Siehe, (Fn. 73), S. 59 ff.

⁷⁶ *Schäfer*, (Fn. 65), S. 25 (60); *Metcalfé*, (Fn. 65), S. 822; siehe auch die kritische Bemerkung von *Peterson*, (Fn. 53), S. 565: „During the 10-year reign of Jacques Delors, the Commission became an increasingly chaotic bureaucracy.“

⁷⁷ Das deckt sich mit der Beobachtung, daß in der bisherigen Geschichte der Kommission sich die sehr „politischen“ mit den eher „bürokratischen“ Phasen abgewechselt haben, es also keine lineare Entwicklung in Richtung auf einen der beiden Pole gegeben hat; vgl. *Christiansen*, (Fn. 8), S. 77.

⁷⁸ *Dinan*, (Fn. 65), S. 188 (196); *Laffan*, From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission, Journal of European Public Policy 4 (1997), 422 (430).

⁷⁹ *Van Miert*, Markt, Macht, Wettbewerb, 2000, S. 96 ff.

⁸⁰ Vgl. dazu auch *Brans*, Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe, Journal of Theoretical Politics 9 [1997], 389 [411]) Analyse aus dem Jahr 1997: „The European Commission itself, although up until now relatively free from new managerialist trends, faces internal problems of fragmentation, control and coordination“.

⁸¹ *Van Miert* (Fn. 79), S. 98 ff., Zitat S. 99.

des Finanzmanagements sind recht weit entwickelt worden.⁸² Die Finanzkontrolle wurde in den Mittelpunkt des Interesses gerückt und die Festsetzung der Prioritäten für das Haushaltsjahr erfolgt seither auf einer Kommissionssitzung im Januar des jeweiligen Jahres.⁸³ Dennoch hat auch die nachfolgende *Prodi-Kommission* gerade in dieser Hinsicht erhebliche Mängel festgestellt und das Thema neu auf die Tagesordnung gesetzt.⁸⁴ *Van Miert* berichtet auch, daß er seine Schwachstellenanalyse, die er mit einer Gruppe von Mitarbeitern ausgearbeitet hatte, dem damaligen Kommissionspräsidenten *Santer* vorgetragen, dieser aber insbesondere aufgrund der bevorstehenden Regierungskonferenz das Thema nicht zu einer Priorität erhoben habe.⁸⁵

Neben den genannten Kommissaren wird auch über den seinerzeitigen Generalsekretär *Trojan* berichtet, er habe Anstrengungen hinsichtlich eines „*screenings*“ der verschiedenen Bereiche der Verwaltung unternommen, die auf die Vermeidung konfliktierender Zuständigkeiten, von damit hervorgerufener Doppelarbeit sowie von Verschwendungen zielen.⁸⁶ Die Initiative *Designing Tomorrow's Commission* sah sich allerdings mit viel Widerstand konfrontiert und führte sogar zu einem Streik der Beschäftigten.⁸⁷ Die Bemühungen waren aber immerhin so wahrnehmbar, daß die Staats- und Regierungschefs in ihrer Abschlußerklärung auf dem Gipfel von Cardiff die Kommission zu ihren Bemühungen um die Verbesserung von Effizienz und Management beglückwünschten.⁸⁸

Die Ansätze zu einer Reform der administrativen Binnenstruktur sind also keinesfalls neu und spätestens in der *Santer-Kommission* von durchaus hochrangiger Seite propagiert worden.⁸⁹ Warum das Thema der Verwaltungsreform dennoch erst von der *Prodi-Kommission* zur Priorität erhoben wurde, läßt sich nicht mit letzter Sicherheit feststellen. Offenbar haben auch die Widerstände seitens der Mitarbeiter eine stärker ambitionierte Herangehensweise wirksam verhindert. Was die Ebene der politischen Entscheidungsträger anbelangt, so ist nach dem bis hierhin Dargestellten zu vermuten, daß in Anbetracht der Vielzahl der Herausforderungen die administrative Binnenstruktur schlicht als kein so drängendes Thema empfunden wurde, das sprichwörtliche „*window of opportunity*“ noch nicht geöffnet

⁸² Das Programm trug den Titel „Sound and Efficient Financial Management: SEM 2000“; ausführliche Darstellung bei *Laffan*, (Fn. 78), S. 429 ff.

⁸³ *Peterson*, (Fn. 53), S. 566.

⁸⁴ Siehe dazu noch unten unter IV.

⁸⁵ *Van Miert*, (Fn. 79), S. 101.

⁸⁶ *Peterson*, (Fn. 7), S. 57.

⁸⁷ Siehe, (Fn. 7), S. 57.

⁸⁸ Siehe, (Fn. 7), S. 57.

⁸⁹ Auch die Kommission spricht davon, daß unter Präsident *Santer* „bereits Schritte für eine interne Modernisierung eingeleitet“ worden seien, „auch wenn von einer umfassenden Strategie noch keine Rede“ gewesen sein könne; vgl. *Kommission*, (Fn. 24), S. 3.

war. Die Umstände, die dann im Zusammenhang mit dem Ende der *Santer*- und dem Beginn der *Prodi-Kommission* letztlich doch zum Öffnen dieses Fensters und sogar zur Wahrnehmung einer zwingenden Notwendigkeit von Reformen führten, sollen im folgenden untersucht werden.

2. Anlaß für die aktuellen Reformansätze

Das intensive Bemühen um eine Reform der administrativen Binnenstruktur, welches die *Prodi-Kommission* an den Tag legt, ist wohl nicht zuletzt auf die Ereignisse zurückzuführen, die zum Sturz der vorherigen Kommission unter Präsident *Santer* geführt haben. Ausgangspunkt dieser Entwicklung waren Vorwürfe über finanzielle Unregelmäßigkeiten im Vollzug verschiedener ausgabenwirksamer Programme, wobei insbesondere die Kommissionsmitglieder *Cresson* und *Marin* auch persönlich mit Anschuldigungen konfrontiert wurden.⁹⁰ Im Zuge der darauf folgenden Auseinandersetzung kam es am 14. Januar 1999 zu einer dramatischen Sitzung des Parlaments, auf der zunächst ein Mißtrauensvotum gegen die Kommission scheiterte, diese dann aber mit der Mehrheit der Stimmen zur Aufklärung der Vorwürfe aufgefordert wurde, woraufhin schließlich der Kommissionspräsident einen unabhängigen Expertenausschuß einsetzte.⁹¹

Dieser Ausschuß unabhängiger Sachverständiger legte am 15. März 1999 einen Bericht vor, in dem er harte Kritik insbesondere an einzelnen Kommissaren übte und der von externen Kommentatoren als überaus schwerwiegend eingeschätzt wurde.⁹² So bezichtigte der Ausschuß die Kommissarin *Cresson* eines Falles von Günstlingswirtschaft, die Kommissarin *Wulf Matthies* der Anwendung eines unangemessenen Verfahrens im Rahmen einer Einstellung und den Kommissar *Pinheiro* der Beschäftigung eines nahen Verwandten in seinem Kabinett.⁹³ Aussagen von Kommissaren, „sie hätten nicht gewußt, was in ihren Dienststellen geschehe“, wertete er als „gleichbedeutend mit einem Eingeständnis der politischen Stellen, daß sie die Kontrolle über die Verwaltung [...] verloren haben“ und sah somit eine „schwerwiegende Verantwortung sowohl für die einzelnen Kommissare als auch für die Kommission insgesamt“ impliziert.⁹⁴ Nach einer auf die Veröffentlichung des Berichts folgenden Sondersitzung trat die Kommission am 16. März 1999 geschlossen zurück.⁹⁵

90 Ausführlichere Darstellung bei *Ott*, Die Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission, ZEuS 1999, S. 231 (234 f.).

91 Beschreibung der Sitzung bei *Drake*, (Fn. 64), S. 235; *Ott*, (Fn. 90), S. 233 f.

92 Vgl. etwa *Editorial Comments*, CMLR 36 (1999), 269 ff.

93 *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission, 1999, S. 131 f.

94 Siehe, (Fn. 93), S. 129.

95 *Ott*, (Fn. 90), S. 233.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß sich die unmittelbar nachfolgende Kommission unter dem Präsidenten *Prodi* insbesondere dem Thema der Verwaltungsmodernisierung verschrieben hat und sich auf diesem Gebiet zu profilieren sucht.⁹⁶ Äußeres Zeichen ist neben der schon erwähnten Ernennung eines Vizepräsidenten für Verwaltungsreform auch die Tatsache, daß das Weißbuch zur Reform der Kommission von allen ihren Mitgliedern unterschrieben ist⁹⁷ und am Tag seiner Verabschiedung dem Europäischen Parlament vorgestellt wurde⁹⁸.

3. Reformnotwendigkeiten und -ursachen

Bei oberflächlicher Betrachtung scheint die Notwendigkeit einer umfassenden Reform bereits deshalb nahegelegt, weil es in der vierzigjährigen Geschichte noch keine solche gegeben hat⁹⁹ und somit viele Strukturen und Konventionen schon sehr lange nicht nachhaltig hinterfragt worden sind¹⁰⁰. Ebenso offensichtlich ist, daß durch eine engagierte Reforminitiative auch Vertrauen der Öffentlichkeit und der anderen Institutionen des europäischen politischen Systems zurückgewonnen werden soll.¹⁰¹ In vielen Mitgliedstaaten der OECD sind gegenwärtig Bemühungen zur Reform der öffentlichen Verwaltungen zu verzeichnen. Interessant im hier diskutierten Zusammenhang ist dabei insbesondere die Tatsache, daß trotz der unterschiedlichen Verwaltungstraditionen in den verschiedenen Ländern Ähnlichkeiten in den implementierten Veränderungen und sogar in der Diskussion über diese Veränderungen festzustellen sind.¹⁰² Weitgehend gemeinsam ist diesen

⁹⁶ Vgl. etwa *Oldag*, Revolution in Brüssel, Süddeutsche Zeitung Nr. 50 vom 1.3.2001, S. 24: „Die neue Kommission muß die Fehler der Vergangenheit aufarbeiten“. Dies ist im übrigen schon deshalb durchaus angemessen, weil den Vorwürfen gegen die Mitglieder der *Santer-Kommission* zunächst seitens dieser Kommissionsmitglieder mit einer gewissen Arroganz begegnet wurde; vgl. *Enskog*, Censure de la Commission: Une Première Étape?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 426, mars 1999, 149 (151).

⁹⁷ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, KOM (2000) 200 endgültig/2, S. 5.

⁹⁸ Vgl. *Kinnock*, Address to European Parliament on Reform of the Commission, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/211|0|AGED&lg=EN .

⁹⁹ *Metcalfe*, (Fn. 65), S. 822; *Spence*, Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to reform the European Comission, *Journal of European Public Policy* 7 (2000), 1 (3): “The absence of practical implementation of reform proposals over the years has been striking”.

¹⁰⁰ Vgl. Aussage von *Kinnock* (Publication of the consultative document on reform, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/10|0|AGED&lg=EN, S. 3): “After forty years and despite real achievements by the Commission and various sporadic efforts to achieve change some conventions have deep roots”.

¹⁰¹ So ausdrücklich: *Kommission*, Verwaltungsreform der Europäischen Kommission: Zielsetzung und Struktur, http://europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index_de.htm, S. 1.

¹⁰² Vgl. *Peters*, Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms, *West European Politics*, 20 (October 1997), No. 4, 71: “The ideas of the new public management (NPM) have become the gold standard for administrative reform around the world, albeit at different times and at different rates”; auch *Hood* (A Public Management for all Seasons?, *Public Administration* 69 [1991], 3 [3 f.] spricht von einem “set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda

Bemühungen, daß ihnen ein starker Impuls innenwohnt zur klaren Bestimmung von Verantwortlichkeiten, zur Integration von Informationssystemen und in diesem Zusammenhang der Erarbeitung von Kennzahlen oder sonstigen Mechanismen zur Erfolgskontrolle.¹⁰³ Die Kommission hat im Vergleich zu den meisten Nationalstaaten sehr spät angefangen, sich über die Reform ihrer Binnenstruktur mit einem Nachdruck, also jenseits der mutigen Initiativen von Einzelpersonen, Gedanken zu machen.¹⁰⁴ Dies dürfte auch auf die gänzlich andere Motivationslage zurückzuführen sein. Während die Einzelstaaten ganz überwiegend mit ihren Maßnahmen die Reduzierung der Staatsausgaben und in diesem Zusammenhang das Zurückschneiden der staatlichen Leistungen und Tätigkeitsbereiche bezeichneten,¹⁰⁵ stellen sich für die Kommission die aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Probleme nicht im selben Maße¹⁰⁶. Die „Initialzündung“ erfolgte daher erst durch die Vorgänge, die auch den Hintergrund für das Ende der *Santer-Kommission* bildeten.¹⁰⁷

Die Kommission sieht sich als eine supranationale Behörde in besonderer Weise aufgefordert, Entwicklungen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu verzeichnen sind, zu beobachten und eventuelle Anregungen, die daraus gezogen werden können, für die eigene Arbeit nutzbar zu machen. Dennoch knüpft sie im Rahmen der hier untersuchten Anstrengung – durchaus im Gegensatz zu anderen Reformkonzepten¹⁰⁸ – nicht ausdrücklich an die internationale „Bewegung“ des *New Public Managements* an. Vielmehr nimmt das Reformkonzept argumentativ seinen Ausgang bei den Besonderheiten der Stellung und Aufgabenwahrnehmung der Kommission.¹⁰⁹

in many of the OECD group of countries from the late 1970s"; interessanterweise haben Scheuer und Weinstock (*Administrative Strukturen in der Europäischen Gemeinschaft*, 1977, S. 17) schon 1977 festgestellt, daß „öffentlicher Dienst und Verwaltung [...] mehr oder weniger in allen Mitgliedstaaten rasch ins Kreuzfeuer einer nicht immer rational geführten Auseinandersetzung geraten“ seien; siehe auch Metcalfe, After 1992: Can the Commission Manage Europe? *Australian Journal of Public Administration* 51 No. 1 (1992), 117 (119).

103 Metcalfe, (Fn. 102), S. 119.

104 Vgl. Metcalfe, (Fn. 67), S. 45: “[...] the Commission has evaded the wave of management reforms that have swept through national administrations”.

105 Metcalfe, International policy co-ordination and public management reform, *International Review of Administrative Science* 60 (1994), 271 (273).

106 Vilella, Importance and role of supranational administration: the case of European Union administration, *International Review of Administrative Science* 65 (1999), 211 (214 f.).

107 Die Kommission selbst spricht von einem „Katalysatoreffekt der Ereignisse des Jahres 1999“; vgl. *Kommission*, (Fn. 24), S. 3.

108 So nimmt die *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (Fn. 55, S. 23) bei der Darstellung des von ihr entwickelten Neuen Steuerungsmodells für die deutschen Kommunen ausdrücklich auf die internationale Entwicklung Bezug.

109 Vgl. *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 5 ff.; zu diesen Besonderheiten vgl. auch die Darstellung unter II.

Weniger außergewöhnlich ist die Tatsache, daß die Darstellung der Reformbemühungen auch eingeleitet wird mit einem Verweis auf die Globalisierung, die – neben der Erweiterung der Union – die Notwendigkeit einer „besseren Führung auf allen Ebenen, auch auf der Ebene der EU“ notwendig mache.¹¹⁰ Diese Argumentation mit der Herausforderung der Globalisierung bleibt aber formelhaft, da nicht konkret auf die Auswirkungen dieses Phänomens eingegangen wird.¹¹¹ Letztlich soll der Zusammenhang wohl so verstanden werden, daß sich durch das Phänomen der Globalisierung der Wettbewerb zwischen Regionen und Staaten um Investitionen und Arbeitsplätze verschärft hat und somit alles unternommen werden muß, um die Faktoren eines attraktiven Standorts für Wirtschaftsbetriebe zu erfüllen.¹¹² Einer dieser Faktoren ist dabei zweifellos die Qualität der öffentlichen Verwaltungen. Damit reduziert sich der inhaltliche Kern dieser Formulierung aber auf das Streben nach einer guten Verwaltung. Gleiches gilt für die Bezugnahme auf die Erweiterung. Zweifellos fällt die Integration neuer Mitgliedstaaten und der aus ihnen stammenden Beamten leichter, wenn in den bisherigen Strukturen reibungslos gearbeitet wird. Weitere Zusammenhänge werden nicht deutlich gemacht. Somit muß festgehalten werden, daß die inhaltliche Motivation für eine Reform der administrativen Binnenstruktur letztlich wenig fundiert bleibt. Gründe, warum eine gut funktionierende Verwaltung erstrebenswert ist, finden sich viele, und es ist wenig erhelltend, einige – wenn auch besonders modische – herauszugreifen.

4. Ergebnisse

Nach dem bis hierher Beschriebenen ergibt die historische Perspektive ein, was die Zahl der Initiativen anbelangt, durchaus vielfältiges Bild. Interessanterweise lassen sich dennoch einige Ergebnisse festhalten, die kennzeichnend für die Geschichte der Reform und gleichzeitig Ausdruck einer gewissen inhaltlichen Homogenität der Anstrengungen sind. So zieht sich die Beschäftigung mit dem Finanzmanagement, dem Zuschnitt der Kabinette und der Koordination zwischen den verschiedenen Untereinheiten der Kommission wie ein „roter Faden“ durch die unterschiedlichen Reformvorhaben. Gleiches gilt für das Verhältnis zwischen Kommissionsmitgliedern und Generaldirektionen.

¹¹⁰ Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 3.

¹¹¹ Interessanterweise fehlt der Hinweis auf die Globalisierung im grundlegenden Text, den die Kommission im Internet veröffentlicht hat; vgl. Kommission, (Fn. 6).

¹¹² Zu den Auswirkungen der Globalisierung auf die europäische Integration vgl. Metcalfe, Linking levels of government: European integration and globalization, International Review of Administrative Science 66 (2000), 119 ff.

IV. Die von der Kommission angestrebten Reformmaßnahmen im einzelnen

Die Kommission kennzeichnet ihre Verwaltung, wie sie nach den Reformanstren-
gungen aussehen soll, mit der Aufzählung „unabhängig, rechenschaftspflichtig,
effizient und transparent“¹¹³. Auf dieser Grundlage entfaltet sie ein Reformkon-
zept, das sich auf die Bereiche „Europäische Dienstleistungskultur“, rationellerer
Ressourceneinsatz, Personalentwicklung sowie Audit, Finanzmanagement und
Kontrolle erstreckt.¹¹⁴ Speziell ausgewiesen neben den mehr konzeptionell geprä-
gten Überlegungen wird ein Aktionsplan, als Teil II des Weißbuchs, der derselben
Gliederung folgt.¹¹⁵ Die wichtigsten Vorhaben, die in diesem Weißbuch festge-
halten sind, sollen im folgenden dargestellt werden.

Bei der propagierten Dienstleistungskultur knüpft die Kommission entgegen dem
durch die Formulierung erweckten Eindruck nicht speziell an die Leistungser-
bringung für bestimmte Nutzer an, sondern benennt Prinzipien, denen die Ver-
waltungsarbeit der Kommission folgen soll. Dazu gehört die Unabhängigkeit der
Bediensteten von den Mitgliedstaaten und anderen Stellen, eine klare Zuschrei-
bung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Beteiligten mit ent-
sprechenden Rechenschaftspflichten, eine Verbesserung der Effizienz mittels einer
Anzahl von Einzelmaßnahmen sowie die Transparenz nach außen und nach
innen, wobei letzteres verstanden wird als „effektive Kommunikation auf allen
Ebenen“¹¹⁶.

Was die verschiedenen Aspekte eines rationelleren Ressourceneinsatzes anbelangt,
so hält die Kommission ein „maßnahmenbezogenes Management“ für geboten,
dessen Kernidee in der Verknüpfung der Entscheidungen über die politischen
Prioritäten mit jenen über die entsprechenden Ressourcen besteht.¹¹⁷ Wichtige
Aspekte dieses Managementsystems und seiner Umsetzung sind die Einrichtung
einer strategischen Planungs- und Programmierungsstelle im Generalsekretariat,
eine jährliche, vom Kollegium erstellte Strategieplanung als Grundlage des Arbeits-
programms der Kommission sowie jährliche Tätigkeitsberichte der einzelnen
Generaldirektionen, die Resultate der Maßnahmenbewertung und eine Beurtei-
lung der Qualität der erbrachten Leistungen enthalten sollen.¹¹⁸ Mittels einer

¹¹³ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 3.

¹¹⁴ Vgl. die Gliederung in *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 2.

¹¹⁵ Siehe die Gliederung in *Kommission*, (Fn. 5), Teil II, S. 2; zur Strukturierung der Umsetzung siehe auch *Kommission*, (Fn. 101) sowie *Kinnock*, The Routemap for Renewal, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/133|0|AGED&lg=EN .

¹¹⁶ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 8.

¹¹⁷ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 9.

¹¹⁸ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 10.

expliziten Externalisierungspolitik im Sinne der Delegation von Aufgaben innerhalb der Kommission¹¹⁹ und auf die Mitgliedstaaten sowie der Vergabe von Aufträgen an private Dritte wird versucht, einen gewissen „Wildwuchs“¹²⁰ bei der Nutzung externer Ressourcen durch eine rationale Konzeption zu ersetzen. Ausgangspunkt ist dabei die Überlegung, daß eine Externalisierung nur dann erfolgen darf, wenn damit keine Beeinträchtigung der Rechenschaftspflicht und der politischen Verantwortung der Kommission hinsichtlich der Ausführung des Haushalts einhergeht und dies zudem der „rationellere und wirksame Weg ist“¹²¹. Dennoch bekennt sich die Kommission ausdrücklich zu einer verstärkten Externalisierung, da sie unter anderem auf diese Weise eine Konzentration auf ihre Kertätigkeiten bewerkstelligen will. Darüber hinaus wird eine Vereinfachung der Beschußfassungs- und Verwaltungsverfahren sowie eine bessere Koordinierung der Arbeit der verschiedenen Dienststellen in Aussicht gestellt, ohne daß dafür schon im einzelnen Pläne vorliegen würden.¹²²

Hinsichtlich der Personalentwicklung nimmt die Kommission ausdrücklich auf die Praktiken in den Mitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen Bezug. Diese sollen analysiert und auf dieser Grundlage Einstellungs- und Managementpolitik sowie die Laufbahnstruktur eingehend überarbeitet werden.¹²³ Dabei wird besonderer Wert auf die sachgerechte Besetzung der Führungspositionen gelegt. Bei Ernennungen sollen daher Führungsqualitäten künftig stärker berücksichtigt und diese in einer neunmonatigen Probezeit unter Beweis gestellt werden.¹²⁴ Ebenso in die Entscheidung einfließen soll die Mobilität zwischen verschiedenen Einsatzbereichen innerhalb und außerhalb der EU-Organe.¹²⁵ In bezug auf die Auswahlverfahren allgemein ist besonders hervorzuheben, daß man sich zwar zur geographischen Ausgewogenheit bekennt, nationale Quoten oder nach Sprachen getrennte Auswahlverfahren aber für den falschen Weg hält. „Sowohl die multikulturelle Dimension der EU als auch geschlechtsspezifische Faktoren“ sollen „berücksichtigt“ werden bei der Entwicklung neuer Prüfungen, die der Auswahlentscheidung vorausgehen.¹²⁶ Wie dies im einzelnen zu bewerkstelligen ist, läßt die Kommission weitgehend offen. Deutlich konkreter sind im Vergleich dazu die Ausführungen zur Reform der Laufbahnstruktur. Am alten System bemängelt

¹¹⁹ Die Kommission plant in diesem Zusammenhang insbesondere die Errichtung von „Exekutivagenturen“ zur Ausführung von „Nicht-Kertätigkeiten“; vgl. dazu *Kommission*, (Fn. 24), S. 8.

¹²⁰ Vgl. *Spence*, (Fn. 2), S. 71.

¹²¹ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 11; vgl. auch Teil II, S. 21.

¹²² *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 13.

¹²³ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 13; Teil II, S. 31 ff.

¹²⁴ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 14; *dies.*, Von der Einstellung bis zum Ruhestand, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=IP/01/283|0|RAPID&lg=DE, S. 5.

¹²⁵ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 15; vgl. auch *dies.*, (Fn. 124), S. 3.

¹²⁶ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 14; Teil II, S. 28 f.; vgl. auch *dies.*, (Fn. 24), S. 10.

werden die geringe Zahl der Besoldungsgruppen in jeder Laufbahn, welche Beförderungen sehr selten macht, und die mangelnde Berücksichtigung der im Dienst erbrachten Leistungen und der von den Beschäftigten nach der Einstellung erworbenen Qualifikationen.¹²⁷ Eine Möglichkeit, dieses als wenig leistungsfördernd beschriebene System aufzubrechen, wird in der Vergrößerung der Anzahl der Besoldungsgruppen bei gleichzeitiger Reduzierung der Dienstaltersstufen je Besoldungsstufe gesehen. Diese Struktur bildet die Grundlage für eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Formen des Aufstiegs: jener in der Dienstaltersstufe erfolgt auf Grundlage des Dienstalters, während die höhere Besoldungsstufe als Anerkennung für Verdienste erreicht und nicht zwangsläufig mit der Übernahme von Führungsaufgaben verbunden sein soll.¹²⁸

Die Verwirklichung des Anspruch, Beförderungen nur von der Leistung abhängen zu lassen, setzt voraus, daß es ein Beurteilungswesen gibt, mit dem die Leistung des jeweiligen Beschäftigten zuverlässig nachvollzogen werden kann. Es ist also nur konsequent, daß auch im hier behandelten Weißbuch eine Reform der Leistungsbeurteilung angedacht ist. Dabei will man aber den Zusammenhang zwischen Beurteilung und Beförderung zunächst weiter prüfen, da man eine „Überlastung“ von Führungskräften und Personal vermeiden möchte.¹²⁹ Eindeutig wird aber herausgestellt, daß im Mittelpunkt des neuen Beurteilungssystems ein jährliches Gespräch zwischen dem Beurteilten und dem Beurteiler – dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten – steht, bei dem erörtert werden soll, „inwieweit konkrete Zielvorgaben erreicht worden sind“¹³⁰. Damit werden Reformen im Personalbereich angedacht, die alle wichtigen statusbezogenen Aspekte betreffen. Darüber hinaus sind Veränderungen angekündigt, die von der Flexibilisierung der Arbeitszeiten über die Verdoppelung des Anteils der Frauen in den höchsten Führungspositionen innerhalb der Amtszeit dieser Kommission bis hin zur Beschleunigung des Disziplinarverfahrens reichen.¹³¹ Hervorzuheben ist weiterhin, daß die Kommission anregt, einen Teil des Budgets, das bislang für den Einsatz von Vertragspersonal verwendet worden ist, in Mittel für die Schaffung von Dauerplanstellen umzuwandeln.¹³²

Argumentativer Ausgangspunkt für die Bereiche Audit, Finanzmanagement und Kontrolle ist die Aussage, daß „mit der Reform vor allem eine Verwaltungskultur geschaffen werden“ solle, „die den Bediensteten einen Anreiz gibt, Verantwortung für die Maßnahmen zu übernehmen, die sie kontrollieren – und die Maßnahmen

¹²⁷ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 16.

¹²⁸ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 1.

¹²⁹ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 17; Teil II, S. 33, wo es aber schon heißt, die Beförderung solle stärker mit der Beurteilung verknüpft werden.

¹³⁰ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 17.

¹³¹ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 19 f.; Teil II, S. 44, 51.

¹³² *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 18; Teil II, S. 42.

zu kontrollieren, für die sie die Verantwortung tragen“¹³³. Dies soll in der Praxis dazu führen, daß grundsätzlich Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenfallen, also die Person, die eine bestimmte ausgabenwirksame Sachentscheidung trifft, auch befugt ist, die entsprechenden Zahlungen anzugeben.¹³⁴ Eine für die gesamte Kommission einheitliche *Ex-ante-Kontrolle* wird es künftig – nach entsprechender Änderung der Haushaltsordnung – nicht mehr geben.¹³⁵ Stattdessen bekommen die Generaldirektoren die Verantwortung dafür zugewiesen, daß angemessene interne Kontrollen durchgeführt werden.¹³⁶ Unterstützt wird dabei jeder Generaldirektor von einer – aus einer einzelnen Person bestehenden – Auditstelle, die innerhalb der Generaldirektion Kontrollsysteem, Management und die Zahlung von Kommissionsmitteln an Dritte überprüft.¹³⁷ Mindestnormen für diese Kontrolle sollen von einem dem Haushaltskommissar direkt unterstellten „Zentralen Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung“ festgelegt werden, wobei diesem Dienst gleichzeitig die Funktion zukommt, die operationellen Dienststellen in Haushaltsangelegenheiten zu beraten.¹³⁸ Zur übergreifenden Überwachung des dergestalt dezentralisierten Finanzmanagements wird ein Auditbeauftragtausschuß eingesetzt, und dem Vizepräsidenten für Reform ein „Innern Auditdienst“ unterstellt.¹³⁹

V. Auseinandersetzung und Bewertungen

Die Auseinandersetzung mit den von der Kommission angestrebten Reformmaßnahmen setzt voraus, daß man die Frage nach den Maßstäben beantwortet, an Hand derer die Beurteilung erfolgen soll. Sucht man die Antwort in einem relativ groben Raster, so kommt man recht leicht zu dem Ergebnis, daß es um die Sinnhaftigkeit der geplanten und hier referierten Maßnahmen gehen muß. Mit etwas anderer Akzentuierung könnte man auch die Erwartung der Kommission, „dank der Verwaltungsreform“ werde sie „ihrer institutionellen Rolle als Motor der

133 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 22.

134 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 23; Teil II, S. 60.

135 Der *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger* (Zweiter Bericht über die Kommission; Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug, 1999, Band I, S. 124) hatte kritisiert, daß *Exante-Kontrollen* „faktisch, wenn auch nicht rechtlich“, die Verantwortung für die finanzielle Ordnungsmäßigkeit von der Person, die die Ausgabe tatsächlich tätigte, auf die Person verlagerten, die sie genehmigten.

136 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 24; Teil II, S. 68 ff.

137 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 25; Teil II, S. 69 f.

138 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 24; Teil II, S. 65 f.

139 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 25; Teil II, S. 63 f.

europäischen Integration besser gerecht werden können¹⁴⁰ auf ihre Stichhaltigkeit überprüfen. Mit beiden Ansätzen ist aber nicht viel gewonnen, bleibt doch in jedem Fall die Suche nach den Kriterien der Sinnhaftigkeit und damit der Wahrscheinlichkeit des Eintritts der erwarteten positiven Auswirkungen auf die institutionelle Rolle erforderlich. Ein präziserer Ansatzpunkt findet sich in einer anderen Formulierung, welche die Kommission zur Beschreibung des Ziels ihrer Bemühungen gefunden hat, nämlich in den Worten „unabhängig, rechenschaftspflichtig, effizient und transparent“¹⁴¹. In der Tat bedarf es wohl keiner weiteren Begründung, daß effizientes Arbeiten ein erstrebenswertes Ziel für Organisationen aller Art ist. Der Gesichtspunkt der Unabhängigkeit taugt demgegenüber als Ziel der Reformen allenfalls mittelbar, nämlich insofern als eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung einerseits diese Unabhängigkeit und Überparteilichkeit in gewisser Weise voraussetzt,¹⁴² andererseits aber diese infolge der damit erwachsenen Autorität auch stärken kann. Insofern kann er hier bei der Bewertung eher am Rande eine Rolle spielen. Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit sollten als Aspekte eines weiter gespannten und in diesem Zusammenhang zu Unrecht weniger angesprochenen Themas angesehen werden, nämlich des der demokratischen Legitimation. Die folgende Untersuchung orientiert sich also an den Gesichtspunkten der Effizienz und der demokratischen Legitimation. Darüber hinaus sollen Spannungen, die den Vorschlägen immanent sind, und Wege zu ihrer Lösung aufgezeigt werden. Wie schon angedeutet, soll sich die Diskussion nicht auf das „Abarbeiten“ der Vorschläge der Kommission beschränken. Es erscheint vielmehr sachgerecht, auch Anregungen aus der internationalen Reformdiskussion aufzunehmen und ihre Bedeutung für die hier analysierten Anstrengungen zu überprüfen.

1. Immanente Zielkonflikte in der Personal- und Organisationsentwicklung

Die von der Kommission angedachten und hier referierten Reformansätze beziehen sich sowohl auf die Binnenorganisation der Verwaltung als auch auf die dort arbeitenden Menschen. Beide Themen sind überaus facettenreich. Zwar ist es, solange man sich auf einer sehr abstrakten Ebene bewegt, noch relativ leicht, ein zentrales Ziel der Reformen zu formulieren. Von der Zielsetzung, welche die Kommission mit ihrer Initiative verfolgt, war hier schon die Rede. Je konkreter man aber an die Umsetzung dieser abstrakten Vorgabe geht, um so deutlicher wird, daß die grobe Zielvorgabe bei der Ausgestaltung im einzelnen nur wenig program-

140 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 5.

141 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 3.

142 Vgl. etwa die Formulierung der Kommission, (Generalsekretariat), Kodex für gute Verwaltungspraxis (17.10.2001), http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/quality_de.htm, S. 1: „Hohe Qualität setzt voraus, daß sich die Kommission und ihre Bediensteten (...) unparteiisch verhalten“.

mierende Kraft entfaltet. Es bedarf daher eines Prozesses der Konkretisierung, auf dessen verschiedenen Ebenen je für sich genommen (weitere) Umsetzungsent-scheidungen getroffen werden müssen. Die vielfältigen Anforderungen, die an jede moderne Verwaltung, insbesondere aber an die supranationale Kommission gestellt werden, führen ebenso wie die überaus komplexe Umwelt dazu, daß auch diese Umsetzungentscheidungen von vielfältigen Faktoren beeinflußt werden. Im Ergebnis resultieren praktisch zwangsläufig daraus gewisse Spannungen, die zum Zwecke der Verwirklichung des „Fernziels“ aufgelöst werden müssen. Im folgenden sollen diese Spannungen im von der Kommission vorgelegten Reformkonzept aufgespürt und mögliche Auflösungen diskutiert werden.

a) Koordination und Kontrolle versus Dezentralisierung

Ein zentrales Element in den Vorschlägen der Kommission lässt sich unter dem Oberbegriff der Dezentralisierung zusammenfassen.¹⁴³ Dazu gehören insbesondere die Verlagerung der Befugnis, Zahlungen an Dritte anzuweisen, auf die fachlich verantwortlichen Stellen und die Übertragung von „Nicht-Kerntätigkeiten“ auf Exekutivagenturen.¹⁴⁴ Dies ist auch deshalb bemerkenswert, da die EU, verglichen mit den meisten ihrer Mitgliedstaaten, ohnehin ein stark fragmentiertes politischen System darstellt.¹⁴⁵ Dazu trägt insbesondere die auf unterschiedlichen Wegen und in den verschiedenen Institutionen erfolgende Einflußnahme der Mitgliedstaaten bei.¹⁴⁶ Dieser Eindruck der Fragmentierung schwächt sich auch nicht ab, wenn man nur die Kommission als die supranationale Institution par excellence detaillierter betrachtet.¹⁴⁷ Grund dafür sind nicht nur die nationalen Verbindungen, die in der einen oder anderen Weise fortwirken.¹⁴⁸ Brans hat schon die Kommission vor den Reformbemühungen verglichen mit einem „*core government department, setting the objectives to be implemented and environmentally adapted by semi-autonomous and autonomous governmental and non-governmental agencies*“ und damit insbesondere auch das Problem der Fähigkeit zur Koordination ange-

¹⁴³ Ausdrücklich Verwendung des Begriffes in: *Kommission*, Verwaltungsreform der Europäischen Kommission: Kernfragen einer Politik, pdf-Dokument zu öffnen über: http://europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index_de.htm, S. 3.

¹⁴⁴ Vgl. *Kommission*, (Fn. 24), S. 8; es wird hier also ein weiteres Verständnis von Dezentralisierung zugrunde gelegt als von der Kommission selbst, die darunter nur die Übertragung von Zuständigkeiten auf nationale oder transnationale Einrichtungen faßt; vgl. *Kommission*, (Fn. 5), Teil II, S. 20.

¹⁴⁵ *Puchala*, Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article, JCMS 37 (1999), 317 (330); *Daugbjerg*, Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures, JCMS 37 (1999), 407 (422).

¹⁴⁶ *Daugbjerg*, (Fn. 145), S. 420 ff.

¹⁴⁷ Vgl. *Metcalfe*, (Fn. 102), S. 119: „*Paradoxically, for an organisation dedicated to integration, the Commission is not itself well integrated*“.

¹⁴⁸ Sehr stark in diese Richtung, insbesondere mit Blick auf die gemeinsame Agrarpolitik: *Daugbjerg* (Fn. 145), S. 422.

sprochen.¹⁴⁹ Berichtet wird zudem von den Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Kommission angesichts weitgehend fragmentierter Autoritätsstrukturen.¹⁵⁰ In Anbetracht dieser Befunde eine weitere Dezentralisierung zu propagieren, erscheint auf den ersten Blick alles andere als naheliegend.

Eine solche Schlußfolgerung müßte sich aber den Vorwurf gefallen lassen, oberflächlich zu sein. Es ist konzeptionell durchaus vorstellbar, eine Dezentralisierung bei gleichzeitiger Stärkung der Effektivität des Zentrums zu erreichen. Voraussetzung dafür ist, daß die Leistungspotentiale der verschiedenen Ebenen genau aufeinander abgestimmt werden, insbesondere die Verantwortlichkeit sachgerecht aufgeteilt wird. Auf diese Weise sind dysfunktionale Managementstrukturen aufzubrechen, so daß kein „Nullsummenspiel“ entsteht, sondern tatsächlich ein Zuwachs an Leistungsfähigkeit zu verzeichnen ist. Das erfordert aber eine sehr genaue Arbeit an den Mechanismen der Delegation. Insbesondere muß der Informationsaustausch reibungslos funktionieren und die Aufgaben der dezentralen Einheiten so bestimmt sein, daß die erzielten Arbeitsergebnisse von der Zentrale nachvollzogen werden können.¹⁵¹ Ist das der Fall, so bedeutet eine verstärkte Dezentralisierung nicht automatisch ein Mehr an unkoordinierter Fragmentierung. Die Praxis wird erweisen, ob man das, was konzeptionell denkbar ist, auch tatsächlich umsetzen kann.

b) Fachliche Mobilität versus Immobilität aus sachlichen Gründen

Die Kommission sieht sich wie jede Behörde mit dem Problem konfrontiert, daß es keine klare Antwort auf die Frage gibt, ob und inwieweit von den Mitarbeitern eine möglichst große Mobilität im Sinne des Durchlaufens verschiedener Dienststellen verlangt werden sollte. Gegen jede Mobilität spricht im Grundsatz, daß damit eine Person, die in einem bestimmten Bereich eingearbeitet ist, ausgerechnet von dem Posten verschwindet, den sie mit der ihr zur Verfügung stehenden Sachkenntnis ausfüllen kann.¹⁵² Auf ihrer neuen Position muß sie sich erneut einarbeiten, was notwendigerweise eine gewisse Zeit erfordert, in der unter Umständen niemand mit der Aufgabe betraut ist, der die eigentlich notwendige Kompetenz aktuell mitbringt.¹⁵³ Für eine stärkere Fluktuation auf diesen Stellen

¹⁴⁹ Brans, (Fn. 80), S. 411.

¹⁵⁰ Drake, The European Commission and the Politics of Legitimacy in the European Union, in: Nugent (Fn. 64), S. 230 (236).

¹⁵¹ Dieses Bemühen spricht aus den Überlegungen der Kommission zum verbesserten Management; vgl. Kommission, (Fn. 143), S. 3.

¹⁵² Vgl. Mehde, Das dienstliche Beurteilungswesen vor der Herausforderung des administrativen Modernisierungsprozesses, ZBR 1998, S. 229 (232).

¹⁵³ Die Kommission selbst (Fn. 5, Teil II, S. 35) spricht sich gegen allgemein verbindliche Vorschriften für die Mobilität aus, da dies „zu einem Verlust von Spezialwissen führen“ könnte, „das oft erst nach Jahren des ‘Trainings on the Job’ erworben“ werde.

spricht demgegenüber, daß auf diese Weise alle Arten von „Erstarrungen“ vermieden werden. Dies betrifft, vor dem Hintergrund der aus aktuellem Anlaß notwendigen Bekämpfung von Betrug und Nepotismus, insbesondere die finanziell interessanten Bereiche, in denen sich leicht ein Netz des wechselseitiges „Gebens und Nehmens“ spannt. Darüber hinaus sammelt jeder Beamte in verschiedenen Funktionen in gleichem Ausmaß neue Erfahrungen, was ihm auch in jeder neu eingenommenen Position von großem Nutzen sein kann, wovon wiederum auch die Kommission profitieren würde.¹⁵⁴

Insofern kann man zunächst einmal von einer Entscheidung sprechen, die in die eine wie die andere Richtung ausgehen kann, je nachdem wie man die verschiedenen Argumente gewichtet. Es wird berichtet, daß ungefähr jeder zehnte A-Beamte jedes Jahr seine Stelle innerhalb der Kommission wechselt.¹⁵⁵ Die schon genannten Untersuchungen mit reformerischen Anspruch tendierten – mit unterschiedlichem Nachdruck – zur Propagierung einer größeren Mobilität.¹⁵⁶ Die Kommission beschäftigt sich demgegenüber vor allem mit dem Abbau von Mobilitätshindernissen.¹⁵⁷ Als einzigen Hinweis auf eine extrinsische Motivation formuliert sie, „generell“ werde „Mobilität im Rahmen der Beurteilungen und bei der Ernennung in eine Führungsposition als Pluspunkt gelten“¹⁵⁸. Damit bleibt aber, so ist kritisch anzumerken, der hier herausgearbeitete Konflikt ungelöst.

In der Tat werden sich einfache Lösungen kaum finden lassen. Letztlich ist die sachgerechte Entscheidung des Konflikts so sehr vom Einzelfall abhängig, daß eine abstrakt-generelle Regulierung zwangsläufig immer wieder dysfunktionale Züge aufweisen wird.¹⁵⁹ Die Schlußfolgerung kann daher nur lauten, daß nicht etwa eine Formalisierung, sondern eine Flexibilisierung gefragt ist. Vielfältige Erfahrungen sollten ausdrücklich als ein Kriterium bei Beförderungen berücksichtigt werden. Demgegenüber müßte sich die Beurteilung als solche auf die aktuellen

¹⁵⁴ So im übrigen – trotz der formulierten Bedenken gegen eine allgemein verbindliche Vorschrift – auch die Kommission; vgl. *dies.*, (Fn. 5), Teil II, S. 35; vgl. auch *Rodrigues, Quelques Réflexions Juridiques à Propos de la Démission de la Commission Européenne, Revue du Marché commun et de l'Union européenne* n° 433, novembre-décembre 1999, 678 (682).

¹⁵⁵ *Bodiguel, The civil service of the European Union, International Review of Administrative Science* 61 (1995), 433 (448).

¹⁵⁶ Der *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 135, Band II, S. 226) plädiert für einen obligatorischen Wechsel der Funktion und erwägt sogar, „maximale Dienstzeiten für sämtliche Besoldungsstufen und Funktionen einzuführen“; die *Spierenburg-Gruppe (Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten*, Fn. 67, S. 30) spricht von einem Recht und einer Pflicht, wobei niemand für eine Beförderung nach A/5 in Frage kommen solle, „wenn er nicht mindestens Erfahrungen auf zwei verschiedenen Arbeitsgebieten erworben“ habe.

¹⁵⁷ *Kommission*, (Fn. 5), Teil II, S. 35; *dies.*, (Fn. 124), S. 3, wo zwar auch erwähnt wird, daß von neu eingestellten Beamten erwartet werde, mindestens alle fünf Jahre ihre Stelle zu wechseln. Auf die Ankündigung von Zwangsmaßnahmen wird aber verzichtet.

¹⁵⁸ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 15.

¹⁵⁹ *Kommission*, (Fn. 5), Teil II, S. 35.

Leistungen beschränken und Aussagen darüber vermeiden, ob diese womöglich auf dem Erfahrungshintergrund des Beamten beruhen könnten. Es ist völlig ausreichend, wenn die bewiesene Bereitschaft zur Mobilität neben den Beurteilungen als ein Kriterium bei Beförderungsgescheidungen berücksichtigt wird. Die Flexibilisierung sollte nun darin liegen, daß dann, wenn bei einem „abwanderungswilligen“ Beamten in der betreffenden Dienststelle eine zwingende Notwendigkeit für seinen Verbleib festgestellt wird, Möglichkeiten bestehen müssen, diesem Beamten Zulagen zu zahlen oder sogar ohne Stellenwechsel zu befördern,¹⁶⁰ um ihn von seinem ursprünglichen Entschluß abzubringen¹⁶¹. Es liegt dann im Ermessen des jeweiligen Beamten, ob er dieses Angebot seiner Dienststelle annimmt und so eventuell auch – mangels Mobilitätsnachweises – Nachteile bei zukünftigen Beförderungen in Kauf nehmen muß. Auf diese Weise könnte das eingangs geschilderte Dilemma zufriedenstellend aufgelöst werden. Die Vorschläge, welche die Kommission bislang vorgelegt hat, werden demgegenüber den Erfordernissen einer fachlich hochspezialisierten Verwaltung nicht gerecht.

c) Nationale Einflußsphären und Frauenförderung versus Leistungsanreize

In der Tat macht es Sinn, Angehörige aller Mitgliedstaaten in der Kommission ausgewogen zu beschäftigen. Die jeweiligen Staatsangehörigen kennen nicht nur die Probleme in ihrem Land besonders gut, sondern beherrschen auch die Sprache, was den Zugang zu Behörden und anderen Instanzen in den betreffenden Staaten sehr erleichtert.¹⁶² Umgekehrt wirkt es für die nationalen Stellen und die Bevölkerung eines Mitgliedstaates unter Umständen vertrauensbildend, wenn sie wissen, daß ein „eigener“ Staatsangehöriger in der Verwaltung der Kommission mit einer für sie relevanten Sache betraut ist.¹⁶³ Auch deswegen erscheint es keinesfalls illegitim, eine gewisse nationale Ausgewogenheit nicht nur bei der Einstellung, sondern auch bei der Besetzung der Spaltenpositionen anzustreben. Probleme ergeben sich aber dann, wenn das Kriterium der Nationalität dazu führt,

¹⁶⁰ Das darf selbstverständlich nicht zu einer „schleichenden“ Ausweitung bestimmter, permanenter Beförderungsstellen führen. Vermeiden läßt sich dies – auch hier ein Stück Flexibilisierung – dadurch, daß die entsprechende höhere Position strikt *ad personam* vergeben wird.

¹⁶¹ Dieser Gedanke ist im Prinzip die konsequente Fortentwicklung der Aussage der Kommission, das neue System der Laufbahnen solle auch sicherstellen, daß „für Beamte, die keine Führungsaufgaben wahrnehmen, deren Wissen und Fähigkeiten für die Kommission aber wertvoll sind, gute Aufstiegsmöglichkeiten vorhanden sind“ (*Kommission* [Fn. 5], Teil I, S. 16). Damit vollzieht sich eine gewisse Lockerung des Zusammenhangs von wahrgenommener Funktion und Laufbahn, die, wenn auch nicht flächendeckend eingeführt, so doch auch in anderem Zusammenhang nutzbar gemacht werden sollte. Davor schreckt die Kommission aber prinzipiell zurück, wie die Aussage verdeutlicht, die neue Laufbahnstruktur solle „auch die Möglichkeit vorsehen, bestimmte, genau abgegrenzte Dienstposten oder Aufgaben einer bestimmten Besoldungsgruppe zuzuordnen“ (ebenda).

¹⁶² *Rometsch*, (Fn. 31), S. 284.

¹⁶³ *Rometsch*, (Fn. 31), S. 284.

daß nicht mehr die am besten geeigneten Kandidaten ernannt werden, sondern die mit der jeweils „richtigen“ Staatsangehörigkeit. Ebenfalls potentiell schädlich ist die Einflußnahme der Nationalstaaten auf die Besetzung von Positionen bis weit unterhalb der „politischen“ Stellen. So wird berichtet, daß Generaldirektoren, Direktoren und manchmal sogar Referatsleiter durch nationale Einflußnahme ausgewählt werden.¹⁶⁴ Dabei wird ein Bedürfnis nach Erfüllung bestimmter „Quoten“ von Angehörigen des eigenen Mitgliedstaats angelegt, das weit über das hinausgeht, was aus Sicht einer sachgerechten Integrationspolitik an Vertretung der verschiedenen Nationalitäten geboten ist.¹⁶⁵ Diese Entwicklung hat Auswirkungen nicht nur auf die Auswahl selbst. Sie wirkt fort auf die auf dem Posten geleistete Arbeit, da die Rückendeckung der Herkunftsstaaten verbunden mit dem Auswahlverfahren in der Praxis dazu führt, daß diese Offiziellen für den zuständigen Kommissar geradezu „unantastbar“ sind.¹⁶⁶

Zu dieser Berücksichtigung der Nationalität hinzu kommt als „leistungfernes“ Kriterium der Besetzung von Positionen die erklärte Absicht der Kommission, den Anteil von Frauen in den Führungspositionen zu vergrößern. Auch dies ist wohl in der allgemeinen politischen Debatte jedenfalls in Deutschland grundsätzlich als ein erstrebenswertes Ziel anerkannt. Für die hier zu führende Diskussion bedeutet die Berücksichtigung der Nationalität und des Geschlechts aber zunächst einmal eine Hypothek für ein Ernennungs- und Beförderungssystem, das sich auf Leistung und Befähigung stützen soll. Solange die beiden anderen Kriterien eine zentrale Rolle spielen, sind Leistung und Fähigkeiten eben nicht allein entscheidend für den individuellen Karriereverlauf.¹⁶⁷ Es bedarf daher in jedem Fall eines sehr behutsamen Umgangs mit den beiden Kriterien der Nationalität und des Geschlechts, da die Glaubwürdigkeit einer Politik, die Leistung belohnen und damit Anreize schaffen will, sonst schwer beschädigt werden muß. Im übri-

¹⁶⁴ Meyer, (Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union’s Communication Deficit, JCMS 37 [1999], 617 [627]) spricht davon, daß diese Amtsinhaber normalerweise von den Mitgliedstaaten ernannt würden (*“appointed by Member States on the basis of national interests and quotas supervised by the Permanent Representations”*).

¹⁶⁵ Bodiguel, (Fn. 155), S. 437; Beispiele für eine etwas übertriebene Sorge um die nationale Repräsentanz finden sich bei Neuss/Hilz, (Fn. 25), passim, siehe zum Beispiel ebenda, S. 91, wo „der Verzicht auf eine angemessene Präsenz“ von Deutschen in den Dienststellen der Kommission als „gegenüber dem deutschen Bürger und Steuerzahler nicht vertretbar“ bezeichnet wird. Der Anteil Deutscher an den A-Beamten in der Kommission beträgt übrigens nach Feststellung derselben Studie 12,71 Prozent und in allen Institutionen der EU 12,76 Prozent, was hinter Frankreich den zweithöchsten Personalanteil bedeutet (ebenda, S. 13). Offenbar sieht auch die deutsche Regierung die Notwendigkeit, den deutschen Anteil zu vergrößern (vgl. Bolech, Kampf um den Fensterplatz, Süddeutsche Zeitung vom 2.2.2001, S. 10).

¹⁶⁶ Meyer, (Fn. 164), S. 627.

¹⁶⁷ Dieser Konflikt wird besonders deutlich bei Kinnock, Neil Kinnock announces the next steps in the Commission’s Reform Process, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=SPEECH/99/211|0 AGED&lg=EN, S. 2.

gen erscheint es auch als naheliegende Konsequenz des Gedankens der Supranationalität, die nationale Ausgewogenheit weniger zu betonen.¹⁶⁸

d) Probleme einer Reform der Laufbahnstruktur unter Knappheitsbedingungen

Die Kommission macht bei der Entwicklung ihres Konzepts deutlich, daß die Umsetzung der Reformen mit finanziellem Aufwand verbunden sein wird. Als notwendig angesprochen werden dabei die Verringerung der Vakanzquote sowie Investitionen in die Fortbildung des Personals und die Informationstechnologie.¹⁶⁹ Keine Aussagen zu Ausgabensteigerungen finden sich demgegenüber hinsichtlich der Besoldung von Beamten und sonstigen Beschäftigten. Zwar wird eine Veränderung des Laufbahnsystems in Aussicht gestellt.¹⁷⁰ Die dabei vorgegebenen Leitlinien – offenbar als Zusagen an die Beschäftigten gedacht – verdeutlichen aber, daß eine wesentliche Stärkung der finanziellen Anreizstrukturen nicht vorgesehen ist. So sollen die Besten schneller und die unter dem Durchschnitt liegenden langsamer befördert werden, Bedienstete mit durchschnittlichen Leistungen aber über ihre gesamte Karriere keine finanziellen Einbußen erleben.¹⁷¹ Hinter dieser Aussage steht offensichtlich die Absicht, finanzielle Anreize für die Besten allenfalls auf Kosten der Schlechtesten zu finanzieren und so zusätzliche Kosten möglichst zu vermeiden.¹⁷²

Diese Herangehensweise zeigt ein grundsätzliches Dilemma auf. Einerseits erkennt man mit dem Konzept gewissermaßen ausdrücklich den motivationsfördernden Charakter von leistungsbezogenen Beförderungentscheidungen an. Andererseits fehlt für eine wirklich offensive Anreizpolitik das Geld. Gleichzeitig will man offenbar verhindern, daß der Reform mit umsetzungshindernder Skepsis seitens der Beschäftigten begegnet wird, und entschließt sich somit, für den sogenannten Durchschnittsbeamten über die gesamte Zeit seiner Beschäftigung eine Garantie des finanziellen status quo zu geben. Damit werden allen Reformanstrengungen schon im Ansatz zwei Begrenzungen auferlegt, die den Spielraum für ambi-

168 In diesem Sinne auch *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 135), Band I, S. 19 und Band II, S. 220 ff.

169 *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 28; vgl. auch *Kinnock*, Update on administrative reform (http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/272|0|AGED&lg=EN).

170 *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 15 f.

171 *Kommission*, (Fn. 5), Teil II, S. 32.

172 In der am 28.2.2001 vorgestellten neuen Personalpolitik ist zwar von einem Anstieg des Gehaltsbudgets in der Größenordnung von 30 Mio. Euro bei gleichzeitigen Minderausgaben von nur rund 22 Mio. Euro die Rede (*Kommission*, [Fn. 124], S. 6). Von den vorgesehenen Zulagen knüpft aber nur die Funktionszulage für Stellen mit erheblicher Verantwortung oder besonderer Arbeitsbelastung unmittelbar an die Tätigkeit der Bediensteten an (ebenda). Insofern bleibt es bei dem Befund, daß keine Pläne existieren, massiv in finanzielle Leistungsanreize zu investieren.

tionierte Lösungen minimieren. Da man aber mit der Reform ein allgemein hohes Leistungsniveau erzielen möchte, also gerade auf hervorragende Leistungen des Durchschnittsbeamten abzielt, geht die Reform an der eigentlichen Zielgruppe weitgehend vorbei, da ja für diese eine Garantie derselben Entwicklung wie bislang abgegeben wird und man eine wesentliche Vergrößerung der Zahl hervorragender Beamten offenbar finanziell gar nicht einplant.

e) Konsequenzen

Bei den beschriebenen Spannungsfeldern handelt es sich zum Teil um solche, die auf der Eigenart der Kommission beruhen, zum Teil sieht sich jede Verwaltung damit in gewissem Umfang konfrontiert. Insbesondere der Konflikt zwischen Dezentralisierung und der Stärkung der Steuerungsfähigkeit des Zentrums, die Frage der internen Mobilität sowie die finanziellen Begrenzungen erfordern auf die eine oder andere Weise in allen aktuell verfolgten Reformkonzepten überaus schwierige Abwägungsentscheidungen und Austarierungen. Die Darstellung hat dabei auch gezeigt, daß sich viele der Probleme produktiv wenden lassen, wenn man überkommene Denkstrukturen verläßt und Lösungen mit einiger Kreativität sucht.

2. Das Problem der Verantwortlichkeit

Es mag widersprüchlich scheinen, in einer Zeit, in der im Rahmen vieler Reformbemühungen die politische Ebene der Exekutive von der verwaltenden eher stärker entfernt wird¹⁷³, die recht klare Trennung zwischen dem jeweiligen Kommissionsmitglied und den Untergliederungen in seinem Ressort zum Problem zu erklären. Wenn dies dennoch geschehen soll, so liegt das daran, daß für bestimmte Aufgaben ein unmittelbares Ineinandergreifen von politischen und administrativen Instanzen durchaus als zweckmäßig erscheint. Für den Fall der Europäischen Kommission stellt sich dabei zunächst einmal das Problem, daß schon Unklarheiten hinsichtlich der Strukturen bestehen, in denen die Einflußnahmemöglichkeit des jeweiligen nach der Ressortverteilung zuständigen Kommissionsmitglieds und damit im Ergebnis auch die Verantwortlichkeit für die Arbeitsergebnisse in der jeweiligen Dienststelle zugeordnet werden kann.¹⁷⁴ Eindeutig scheinen in diesem Zusammenhang allenfalls zwei, hier schon beschriebene,¹⁷⁵

¹⁷³ Vgl. dazu schon unter III.3.

¹⁷⁴ Symptomatisch insofern die Darstellung von *Cini*, (Fn. 2), S. 109 f.: “*Commissioners may define themselves [...] as situated at the top of a hierarchical chain of command that involves the Commission’s administrative units, though this Commission-DG relationship exists de facto rather than de jure*”; auch *Metcalfe*, (Fn. 102, S. 120) spricht hinsichtlich der Zuständigkeit der Kommissare von “*unclear management accountability at the top*”.

¹⁷⁵ Vgl. unter II.1. und II.2.

Pfeiler, zwischen denen die Rolle des Kommissars definiert werden muß. Dabei handelt es sich zum einen um die (kollektive) Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament und zum anderen um jene des jeweiligen Generaldirektors für die Arbeit seiner Generaldirektion. Was in diesem Zusammenspiel an individueller Verantwortlichkeit für den einzelnen Kommissar „übrig“ bleibt, scheint im allgemeinen erstaunlich wenig geklärt zu sein.¹⁷⁶ Die Kommission hat in ihren Vorschlägen das Thema der Verantwortlichkeit angesprochen, ohne dabei auf eine bestimmte Rolle der Kommissionsmitglieder zu zielen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Reform der Finanzkontrolle wird deutlich, daß dem Generaldirektor nach wie vor die Organisation und Personalauswahl in „seiner“ Generaldirektion obliegt und er dafür einstands- und rechenschaftspflichtig ist.¹⁷⁷ Zwar wird festgestellt, daß die Kommissionsmitglieder die politische Verantwortung tragen, die Verantwortung für die Umsetzung politischer Vorgaben wird aber ausdrücklich als eine solche des Generaldirektors gegenüber dem Kommissionsmitglied definiert.¹⁷⁸ Es muß daher überraschen, wenn die aktuellen Reformpläne dahingehend verstanden werden, daß damit eine verstärkte unmittelbare Verantwortlichkeit der einzelnen Kommissare beabsichtigt ist.¹⁷⁹ Auch diese – wohl nicht haltbare – Aussage beweist so im Ergebnis, wie groß die Unsicherheit in dieser Frage ist.

Ob der im ersten „Bericht unabhängiger Sachverständiger“ erhobene Vorwurf, es werde schwierig, „irgendeine Person zu finden, die sich auch nur im geringsten verantwortlich fühlt“¹⁸⁰, durch die vorgelegten Pläne wirksam aus der Welt geschafft werden kann, ist daher insgesamt mehr als zweifelhaft.¹⁸¹ Dies ist um so dramatischer, als dem Ausschuß nur zugestimmt werden kann, wenn er hinsichtlich dieser Verantwortung formuliert, der Begriff sei „eigentlicher Ausdruck der Demokratie“¹⁸². Ohne klare Strukturen in dieser Hinsicht fehlt sämtlichen Kontrollen der Bezugspunkt, allen Verbesserungsoptionen der Fürsprecher.¹⁸³ Ohne

¹⁷⁶ Beispielhaft insoweit die Ausführungen des *Ausschusses unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 135, S. 286 ff.), die schließlich in der Aussage gipfeln, die Rechenschaftspflicht der Kommissionsmitglieder gegenüber dem Parlament würden „verstärkt anerkannt“ (ebenda, S. 288).

¹⁷⁷ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 24; vgl. auch *dies.*, Kommissionsmitglieder und ihre Dienststellen, S. 2 ff.

¹⁷⁸ *Kommission*, Kommissionsmitglieder und ihre Dienststellen (http://europa.eu.int/comm/reform/formation/_commdep_de.pdf), S. 1.

¹⁷⁹ So etwa die Interpretation von *Zepter*, (Fn. 9), S. 263.

¹⁸⁰ *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 93), S. 137; kritisch in dieser Hinsicht auch *Spence*, (Fn. 2), S. 104; scharfe Kritik an der Formulierung des Ausschusses bei *van Miert*, (Fn. 79), S. 372 f.

¹⁸¹ *Scheuer und Weinstock*, (Fn. 102, S. 66) haben, wenn auch in einem anderem Zusammenhang, schon für die Kommission des Jahres 1977 festgestellt, daß „bei rund 8.000 Bediensteten [...] ein auf informellen Strukturen basierendes System untragbar“ werde.

¹⁸² *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 93, S. 137; zur Frage der demokratischen Legitimation vgl. auch unter V.5.

eine deutlich klarere Zuordnung, als sie in den bislang veröffentlichten Konzepten angedacht wurde, haftet somit der gesamten Administration ein Konstruktionsfehler an, der durch wohlmeinende Initiativen der beschriebenen Art wohl in seinen Auswirkungen gemildert, nicht aber wirksam behoben werden kann. Mag in bestimmten Konstellationen die starke kollektive Ausrichtung der Stellung der Kommission gegenüber dem Rat und den darin vertretenen Mitgliedstaaten eher dienlich sein,¹⁸⁴ so ist doch im Zusammenhang mit dem Rücktritt der *Santer-Kommission* die mangelnde Handhabe gegen einzelne Kommissare als eine massive Schwächung erfahrbar geworden¹⁸⁵. Auch wenn damit keiner vollständigen Aufgabe des Kollegialprinzips das Wort geredet werden soll,¹⁸⁶ so scheint es doch angebracht, die Kommissionsmitglieder individuell stärker in die Pflicht zu nehmen und diese ihr Ressort „auch stärker in formeller Eigenverantwortlichkeit als bisher“ führen zu lassen¹⁸⁷. Damit würde man sich in Richtung auf das aus nationalen Regierungsstrukturen bekannte klassische Ressortprinzip bewegen.¹⁸⁸ Dies ist durch die kollegiale Ausrichtung keinesfalls ausgeschlossen,¹⁸⁹ da die kollektive Verantwortlichkeit durch eine Ausweitung der individuellen nicht etwa beschnitten, sondern lediglich wirksam ergänzt würde.¹⁹⁰

¹⁸³ Vgl. *Aucoin/Heintzman*, The dialectics of accountability for performance in public management reform, International Review of Administrative Science 66 (2000), 45; vgl. auch die treffende Definition von „accountability“ bei *Romzek*, Dynamics of public sector accountability in an era of reform, International Review of Administrative Science 66 (2000), 21 (22): „answerability for performance“.

¹⁸⁴ *Neuss*, Europa mit der linken Hand?, 1988, S. 35.

¹⁸⁵ *Vignes*, La Chute, Revue du Marché commun et de l'Union européenne n° 427, avril 1999, 221 (222); *Rodrigues*, La Nouvelle Commission Prodi Face à ses Engagements, Est-ce la Fin de la Crise?, n° 433 novembre - décembre 1999, 678 (681); aus diesem Grund für eine Stärkung der Rolle des Präsidenten: *Nemitz*, Europäische Kommission. Vom Kollegialprinzip zum Präsidialregime?, Europarecht 1999, S. 678 (682).

¹⁸⁶ Obwohl man sicherlich fragen muß, ob bei dem derzeitigen Stand der Integration das Bedürfnis nach einer Betonung des Kollegialprinzips und damit der Berücksichtigung aller Nationalitäten im Entscheidungsprozeß noch genauso groß ist wie bei der erstmaligen Normierung dieses Prinzips; vgl. dazu *Schmitt von Sydow*, (Fn. 10), Art. 162 EGV, Rdnr. 7; zweifelnd auch *Berger*, (Fn. 34), S. 91; nachdrücklich für die Beibehaltung der Kollegialverantwortlichkeit: *Nemitz*, (Fn. 185), S. 679.

¹⁸⁷ *Scheuer/Weinstock*, (Fn. 181) S. 81; vgl. auch *Schäfer*, (Fn. 65), S. 25 (64 f.) sowie Ausschuß unabhängiger Sachverständiger, (Fn. 135), Band I, S. 24 f.

¹⁸⁸ Diese Auffassung findet insoweit eine Ergänzung auf der Ebene der Entscheidungsverfahren innerhalb des Kollegiums. Durch die Vergrößerung des Aufgabengebiets wird auch das Bedürfnis nach einer Vereinfachung der Entscheidungsverfahren und damit einem stärkerem Verzicht auf Abstimmungen des ganzen Kollegiums erkennbar; vgl. *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 2), Art. 219 EGV, Rdnr. 1.

¹⁸⁹ *Schäfer*, (Fn. 65), S. 66.

¹⁹⁰ Eine weitaus größere Herausforderung für das Prinzip der kollektiven Verantwortlichkeit stellt die tatsächliche Verwirklichung der seit dem Amsterdamer Vertrag in Art. 219 EG festgeschriebenen politischen Führungsrolle des Präsidenten dar; vgl. dazu *Nemitz*, (Fn. 185), S. 679 ff.

3. Kabinette, Generaldirektionen und die Stellung der Kommissionsmitglieder

Obwohl in der Literatur nachdrücklich auf die Probleme hingewiesen wird,¹⁹¹ welche die gegenwärtige Kabinettsstruktur mit sich bringt, hat die Kommission im Gegensatz zu den verschiedenen Sachverständigengremien, die sich mit der Reform befaßt haben, dieses Thema bei ihren Vorschlägen vernachlässigt. Dies muß überraschen, auch wenn man kaum ernsthaft bestreiten kann, daß die Kommissare einer hochqualifizierten fachlichen Unterstützung dringend bedürfen.¹⁹² Andererseits ändert das nichts an der Notwendigkeit, Größe und konkrete Gestaltung dieser Stellen ständig kritisch zu hinterfragen. Dabei ist in Anbetracht der Gefahren und tatsächlichen negativen Auswirkungen die Zahl der Mitglieder des Kabinetts so klein wie möglich zu halten. Je kleiner das Kabinett, desto weniger ist es in der Lage, Ursache für eine Isolierung des Kommissars von der Verwaltung zu sein. Darüber hinaus sollte gewährleistet werden, daß das Verhältnis zwischen den Stabstellen und der Linie möglichst wenig spannungsvoll ist. Das ist im Zweifel eher der Fall, wenn sich die nationale Zusammensetzung nicht zu sehr von der der übrigen Verwaltung unterscheidet, im Falle einer internationalen Verwaltung also auch möglichst international ist.

Die Kommissare erinnern in verschiedener Hinsicht an Minister aus den Mitgliedstaaten,¹⁹³ ihre Befugnisse gegenüber den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Generaldirektionen sind aber vergleichsweise schwach oder jedenfalls rechtlich zu wenig konturiert. Im Zusammenhang mit den Reformmaßnahmen ist daher zu erwägen, ob durch ein näheres „Heranrücken“ der Kommissare an die Generaldirektionen eine Reduzierung der Größe und des Einflusses der Kabinette erzielt werden könnte. Je mehr nämlich die Generaldirektion selbst als ein „Hilfsorgan“¹⁹⁴ des jeweils ressortzuständigen Kommissar angesehen werden kann, desto weniger besteht die Notwendigkeit, eine Stabstelle mit der Funktion eines solchen Hilfsorgans gesondert zuzuordnen. Damit könnte nicht nur die mitunter durchaus zweifelhafte Rolle der Kabinette im Entscheidungsprozeß¹⁹⁵ gemildert werden,

¹⁹¹ Vgl. Cini, (Fn. 2), S. 113 ff., insbesondere S. 115: *“The loyalty of cabinet members has often tended to lie with the individual or the member state rather than with the Commission or with any notion of European public service. As such, there is a danger that the cabinet system promotes a sort of parallel bureaucracy within the Commission”*; Krenzler, (Fn. 41), S. 79, spricht von der Gefahr einer Verselbständigung der Kabinette und des Gremiums der Kabinettschefs und einer damit einhergehenden „grau(e)n Entscheidungszone“; siehe auch Spence, (Fn. 2), S. 116; Christiansen, (Fn. 22) S. 81 f.

¹⁹² Insoweit drängt sich eine Parallele zu den persönlichen Referenten von Ministern auf; vgl. Neuss, (Fn. 184), S. 36.

¹⁹³ Page/Wouters, Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels, Public Administration 72 (1994), 445 (449 f.).

¹⁹⁴ Thieme, (Fn. 17, Rdnr. 289) beschreibt die Ministerien insgesamt als „Hilfsorgane des Ministers bei der Erledigung seiner politischen Aufgaben in der Regierung gegenüber dem Parlament, dem Bundesrat und der Öffentlichkeit“.

¹⁹⁵ Vgl. etwa die bei Peterson, (Fn. 7, S. 56) zitierte Aussage eines nicht namentlich genannten Mitarbeiters im Generalsekretariat: „*mini-Councils within the Commission*“.

sondern darüber hinaus ergäbe sich Spielraum, den Kommissar – wie hier schon gefordert¹⁹⁶ – stärker für die Arbeit „seiner“ Generaldirektion in die „Pflicht“ zu nehmen und somit den in vielen Darstellungen¹⁹⁷ immer wieder „durchscheinenden“ Gesichtspunkt der individuellen Verantwortlichkeit mit Leben zu füllen. Dies setzt aber in jedem Fall ein mit dieser Verantwortlichkeit korrelierendes Ausmaß an Einflußnahmemöglichkeiten voraus, gehört es doch zu den Grundsätzen einer rationalen Verwaltungsorganisation, daß niemand sinnvoll für etwas verantwortlich gemacht werden kann, auf das er nicht einmal theoretisch einen Einfluß hätte ausüben können.¹⁹⁸

Gewährte man den Kommissionsmitgliedern diese Möglichkeiten der Einflußnahme, so müßten nicht mehr die Kabinette als die Verbindungsstränge zwischen der bürokratischen und der politischen Kommission agieren.¹⁹⁹ Sie könnten vielmehr diese Scharnierfunktion dem jeweiligen Kommissar selbst überlassen und damit sehr viel effizientere und schnellere Kontrollen der Verwaltungsarbeit ermöglichen. Es macht einfach keinen Sinn, wenn – wie eine empirische Studie zeigt²⁰⁰ – zwar in achtzig Prozent aller Referate in der Kommission die formale Hierarchie als stark ausgeprägt angesehen, gleichzeitig aber die Rolle des jeweils zuständigen Kommissars für nicht so bedeutend gehalten wird. Wenn man ohnehin einem recht starren hierarchischen Aufbau folgt, dann sollte zumindest an der Spitze der Hierarchie auch jemand stehen, der wegen seines tatsächlichen Einflusses die entsprechende Verantwortlichkeit politisch wahrnehmen kann.

4. Die Trennung von Politik und Verwaltung – ein Konzept für die Kommission?

In der wissenschaftlichen Literatur ist darauf hingewiesen worden, daß es keine eindeutige, sachlich präzise Möglichkeit der Unterscheidung zwischen Politik und Verwaltung gibt.²⁰¹ Dennoch basieren viele der internationalen Reformkonzepte

196 Unter V.2.

197 Vgl. etwa den schon angesprochenen *Spierenburg-Bericht*, in dem es heißt, die Kommission arbeite nach dem Ressort-Prinzip, wobei „jeder Kommissar für einen bestimmten Aufgabenbereich und also auch für die Kontrolle der Tätigkeit der entsprechenden Dienststelle verantwortlich“ sei (*Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten*, Fn. 67, S. 8). Gleichzeitig wird aber auch ausgeführt, der jeweilige Generaldirektor solle „allein und in direkten, regelmäßigen Kontakten mit dem für den jeweiligen Bereich zuständigen Kommissionsmitglied für die Leitung seiner Verwaltungseinheit verantwortlich sein“ (ebenda, S. 18). Insofern kann trotz der Bezugnahme auf das Ressortprinzip von einer klaren Festlegung auf die individuelle Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder keine Rede sein.

198 *Mehde*, Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz, DVBl. 2001, S. 13 (15 ff.).

199 So zur bisherigen Lage *Christiansen*, (Fn. 8), S. 81.

200 *Egeberg*, Organization and Nationality in the European Commission Services, Public Administration 74 (1996), 721 (730).

201 *Brans*, (Fn. 80), S. 405.

auf eben jener Trennung und wollen sie in ihren praktischen Auswirkungen sogar noch betonen. In der deutschen Diskussion insbesondere auf kommunaler Ebene ist damit die Vorstellung von einer Reduzierung der Rolle der Politik auf die strategische Steuerung verbunden, während die Verwaltung die Vollzugsaufgaben in größerer Eigenverantwortlichkeit wahrnehmen soll.²⁰² Ausgangspunkt der in dieser Hinsicht besonders ambitionierten Reform in Großbritannien war die Überlegung, daß die Spalten der Behörden keine Managementerfahrung hatten, obwohl 95 Prozent des britischen öffentlichen Dienstes klassische Dienstleistungen erbrachten.²⁰³ Die Erbringung dieser Dienstleistungen sollte daher an von *Chief Executives* geleitete *Agencies* abgegeben und das klassische Ministerium auf die Funktion der Beratung des Ministers zurückgeführt werden.²⁰⁴ Derselbe Gedanke lag den ebenfalls vielbeachteten Modernisierungsbestrebungen in Neuseeland und dem für die deutsche Diskussion außerordentlich einflußreichen²⁰⁵ *Tilburger Modell* zugrunde. Auch in Neuseeland werden die sogenannten *Departments* – die in der Regel einen großzügigeren Aufgabenzuschnitt haben als die *Agencies* in Großbritannien – von einem *Chief Executive* geleitet, der seinerseits gegenüber dem Minister verantwortlich ist für die Aufgabenerfüllung in seinem Zuständigkeitsbereich.²⁰⁶ In Tilburg basiert die gesamte Restrukturierung der Kommunalverwaltung auf der Vorstellung, daß sich die Politik auf die Richtungsentscheidungen beschränken und der Verwaltung die Vollzugsaufgaben überlassen sollte.²⁰⁷ Vor diesem Hintergrund deutet auch die schon mehrfach zitierte Aussage der Kommission, sie wolle sich auf ihre Kernfunktionen beschränken und deswegen eine Externalisierungspolitik betreiben, auf eine solche konzeptionelle Trennung hin.

Ausgangspunkt aller dieser Überlegungen ist eine Analyse der Aufgaben, die von der Verwaltung wahrgenommen werden. Einige von diesen Aufgaben könnten danach effizienter erledigt werden, wenn die Politik keinen unmittelbaren Einfluß mehr darauf nehmen würde. Dies mag bei Dienstleistungen der Fall sein, erscheint aber für die permanente politiknahe Beratung und Entscheidungsunterstützung wegen der mit der Trennung einhergehenden Verlängerung der Kommunikations-

²⁰² Vgl. statt vieler *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, Bericht Nr. 10/1996, insbesondere S. 10.

²⁰³ *Her Majesty's Stationery Office*, Efficiency Unit, Improving Management in Government – The Next Steps, Report to the Prime Minister, 1988, S. 3.

²⁰⁴ *Her Majesty's Stationery Office*, (Fn. 203), S. 9 ff.

²⁰⁵ Vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (Fn. 55), S. 24 sowie *dies.*, Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, Bericht Nr. 19/1992.

²⁰⁶ Vgl. etwa die Darstellung von *Boston/Martin/Palley/Walsh*, Public Management. The New Zealand Model, 1997, S. 80 ff.; *Campbell/Wilson*, The End of Whitehall. Death of a Paradigm?, S. 190.

²⁰⁷ *Blume*, Tilburg; Modernes, betriebswirtschaftlich orientiertes Verwaltungsmanagement, in: Banner/Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion, 1993, S. 143 ff.; *Kräbmer*, Das Konzernmodell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, VR 1993, S. 415 ff., *Kommunale Gemeinschaftsstelle*, (Fn. 205).

wege als nicht zweckmäßig. In der internationalen Diskussion wird daher keinesfalls eine stärkere Trennung zwischen der Politik und den beratenden Stellen propagiert. Die Tatsache, daß die Kommission seit jeher eine gewisse Distanz zwischen der „politischen“ Kommission²⁰⁸ und den „verwaltenden“ Generaldirektionen pflegt,²⁰⁹ ist hier schon kritisch beleuchtet worden²¹⁰. Darüber hinaus wird berichtet, daß die Kommunikation zwischen den Kommissaren und den Verwaltungsstellen durchaus verbesserungswürdig ist.²¹¹ Es dürfte daher nicht überraschen, wenn hier einer weiterer Trennung zwischen der politischen und der administrativen Ebene grundsätzlich mit Skepsis begegnet wird. Ein weiteres Problem ergibt sich hinsichtlich der mit der Betonung dieser Trennung verbundenen Ziele und der Voraussetzungen für ihren Eintritt.

Generell ist zu sagen, daß die Kommission eine deutlich andere Aufgabenstruktur aufweist, als viele nationalstaatliche Behörden. Wie schon dargestellt, bedarf die Kommission, da sie keinen eigenen Verwaltungsunterbau hat, der Unterstützung durch die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten. Dennoch ist auch darauf hingewiesen worden, daß sich die Kommission seit Beginn der neunziger Jahre von einer überwiegend beratenden und vorschlagenden zunehmend zu einer Durchführungsinstitution entwickelt habe.²¹² Die Kommission selbst beziffert den Anteil der Kommissionsbediensteten, die ausschließlich mit ausführenden Tätigkeiten beschäftigt sind, auf „nahezu die Hälfte“²¹³. Damit ist aber bei weitem noch kein Ausmaß der Erbringung von Dienstleistungen erreicht, das an die für Großbritannien geschilderten 95 Prozent heranreichen würde. Das bedeutet aber gleichzeitig, daß sich das Problem der tatsächlichen oder behaupteten Unfähigkeit zum Management für die Kommission nicht in gleicher Weise stellt.

Selbst wenn man aber in bestimmten Bereichen eine klare Trennung zwischen klassischen politischen und vollziehenden Funktionen für möglich hielte – zu denken ist etwa an das Kartellrecht, dessen Vollzug von der Kommission selbst und nicht etwa von einem ausgegliederten Kartellamt wahrgenommen wird –, so spräche doch einiges gegen eine Distanzierung der Vollziehung von der Politik. Es ist dasselbe Argument, das auch für die Ausgestaltung der Kommission als ein

208 In der Praxis ergibt sich ein Hinweis auf die politische Rolle schon aus der Tatsache, daß weit überwiegende Mehrheit ihrer Mitglieder zum Zeitpunkt ihrer Ernennung auf eine politische Karriere zurückblicken kann; vgl. *Page/Wouters*, (Fn. 193), S. 450 ff.

209 Vgl. *Drake*, (Fn. 64), S. 238.

210 Siehe insbesondere unter V.3.

211 Dies zeigt sich besonders in Krisenzeiten; so zitiert *Meyer*, (Fn. 164, S. 627) eine Aussage des damaligen Sprecher von Kommissionspräsident *Santer, van der Pas*, hinsichtlich der (1997er) BSE-Krise: *“It was a problem of transparency within the institution and a lack of linkage between the administration an the higher political echelons”*. Meyer selbst spitzt dies zu in dem Satz: *“In the BSE crisis for instance, one of the core problems for the Commission was to get the facts from its own sources”*.

212 Ausschuß unabhängiger Sachverständiger, (Fn. 93), S. 133.

213 *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 5.

Kollegialorgan mit kollektiver Verantwortlichkeit spricht. Für die Entwicklung der europäischen Einigung ist es von zentraler Bedeutung, daß die Mitgliedstaaten die Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene akzeptieren und die Entscheidungsträger als durchsetzungsfähig erscheinen. Beides könnte durch die Auslagerung in untergeordnete Behörden Schaden nehmen. Von dem Versuch, eine Reform auf den Gedanken der Trennung von Politik und Verwaltung zu gründen, kann der Kommission somit nur abgeraten werden. Einzelne Schritte in diese Richtung mögen dabei im gut begründeten Einzelfall zweckmäßig sein. Zu einer Strategie taugt dieser Gedanke deswegen noch lange nicht.

5. Das Demokratiedefizit als Thema der Diskussion um eine Verwaltungsreform

Schon die bis hierhin gemachten Ausführungen hinsichtlich der Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder deuteten auf ein Thema, daß im Zusammenhang mit einer Reform der administrativen Binnenstruktur allenfalls am Rande beachtet, dessen Relevanz aber damit nicht hinreichend gewürdigt wird – nämlich das seit langen beklagte Demokratiedefizit in der Europäischen Union.²¹⁴ Zweifellos stand für die Gründer der Europäischen Gemeinschaften die Entwicklung demokratischer Strukturen nicht im Mittelpunkt.²¹⁵ Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht – vor dem Hintergrund einer immer mehr Einfluß auf ihre Mitglieder gewinnenden Union – die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in einer supranationalen Organisation ausdrücklich davon abhängig gemacht, daß „eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist“²¹⁶. Zu der Legitimation des Handelns der europäischen Organe durch die Rückkopplung an die Parlamente der Mitgliedstaaten hinzu trete „im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament“²¹⁷.

²¹⁴ Aus der breiten Literatur vgl. *Schroeder*, Demokratie, Transparenz und die Regierungskonferenz – Überlegungen zur Legitimität der Europäischen Union, KritV 81 (1998), S. 423 ff. mit weiteren Nachweisen; *Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, S. 1069 (1073); *Lemke*, Europa als politischer Raum – Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der Europäischen Union, KJ 32 (1999), S. 1 ff.; aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts: *Brosius-Gersdorf*, Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union – Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der demokratischen Legitimation der Europäischen Union, Europarecht 1999, S. 133 ff.

²¹⁵ *Drake*, (Fn. 64), S. 230: „*This was a design reflecting how the founders of the European Communities prioritised the institutionalisation of authority and the administration of things over the organisation of democracy and the governance of people*“.

²¹⁶ BVerfGE 89, 155 (184).

²¹⁷ BVerfGE 89, 155 (185 f.).

Damit sind zwei normative Pfeiler eingeschlagen worden, die auch für die Überlegungen hinsichtlich einer Verwaltungsreform eine zentrale Rolle spielen müssen.²¹⁸ Zum einen wird durch die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts das Europäische Parlament als das zentrale Organ der Eigenlegitimation, also der nicht nur durch Organe in den Mitgliedstaaten vermittelten demokratischen Qualität der Union hervorgehoben. Zum anderen ist damit allen Initiativen zur Fortentwicklung der Entscheidungsverfahren aufgegeben, diese Rolle des Parlaments zum Tragen zu bringen und möglichst seine Stellung zu stärken. Die Kommission trägt als Einrichtung, die den nationalen Parlamenten nicht direkt verantwortlich ist, die „Hauptlast des Legitimitäts-Defizits“²¹⁹. Für die hier untersuchten Reforminitiativen bedeutet das insbesondere – und hier schließt sich der Kreis zur Frage der Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder –, daß sich eine verstärkte Rückbindung der verwaltungsinternen Abläufe an das Parlament positiv auf die demokratische Legitimation der Entscheidungsfindung auswirken würde²²⁰ und damit auch die Position der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten stärken könnte.²²¹

Wenn hier von der Rückbindung an des Parlament die Rede ist, so sind damit verschiedene Aspekte angesprochen. Zunächst einmal geht es naturgemäß um die Ernennung der Kommission und dabei um die Frage, wie intensiv und in welcher Form die demokratische Legitimation des Parlaments auf die Kommission übertragen wird²²². Dieser Frage soll im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiter nachgegangen werden. Interessant ist im vorliegenden Zusammenhang demgegenüber die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung. Dabei geht es um eine sachlich-inhaltliche Rückbindung, also eine Befassung des Parlaments mit der Art und Weise, wie die kontrollierte Stelle die ihr gegebenen Spielräume ausfüllt.²²³ Je größer die Kontrollmöglichkeit und je größer somit auch die Transparenz der

218 Vgl. auch die Aussage von *Drake*, (Fn. 64, S. 248), die EU sei zunehmend mit Situationen konfrontiert, “where what is required is both more democratic efficiency and more efficient democracy”.

219 *Gramberger*, Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952 - 1996, 1997, S. 75.

220 Vgl. dazu schon *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1994, S. 105 f.; wegen der unmittelbaren demokratischen Legitimation des Parlaments muß das auch dann gelten, wenn man die klassischen national- und verfassungstaatlichen Anforderungen an die Strukturen wegen der Besonderheiten der europäischen Institutionen nicht für einschlägig hält. Gegen die Vergleichbarkeit etwa *Schroeder*, (Fn. 214), S. 430; *Zuleeg*, (Fn. 214), S. 1073.

221 Vgl. *Nugent*, Themes and Prospects, in ders. (Fn. 64), S. 288 (292): “The Commission can certainly lay some claims to legitimacy, but if it seeks to exercise power in ways governments of the Member States dislike, such claims risk being contested and being contrasted unfavourably with the electoral base of national governments”.

222 Im deutschen Verfassungsrecht spricht man bei der Legitimation durch Ernennungsakte von der personellen Legitimation; vgl. dazu statt vieler *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *ders.*, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, Rdnr. 16 ff.

223 Vgl. noch einmal *Böckenförde*, (Fn. 222), Rdnr. 21.

Entscheidungsstrukturen wird,²²⁴ desto intensiver die Rückbindung und damit auch die demokratische Legitimation²²⁵.

Zu diesen Kontrollmöglichkeiten gehört insbesondere die Möglichkeit des Parlaments, Anfragen an die Kommission zu richten.²²⁶ Die daraufhin gegebenen Antworten können, ebenso wie von der Kommission vorgelegte Rechenschaftsberichte, Gegenstand von Debatten sein, die nicht zuletzt durch die damit einhergehende Mobilisierung der Öffentlichkeit kontrollierende Wirkungen entfalten.²²⁷ In diesem Kontext müssen folglich auch die Reformanstrengungen der Kommission gesehen werden. Kontrollfunktionen werden gestärkt durch die klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten, da auf diese Weise die Bemühungen um die Aufklärung bestehender Mißstände einen klaren Bezugspunkt finden. Darüber hinaus ist alles, was die Informationsbasis über die Ergebnisse der Arbeit der einzelnen Dienststellen qualitativ verbessert, gleichzeitig eine massive Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten. Es ist also zu überlegen, inwieweit die Daten und Zahlen, auf deren Basis das Management zukünftig erfolgen soll, auch dem Parlament zur Verfügung zu stellen sind.

Grundsätzlich ist dabei unter dem Gesichtspunkt der überlegenden demokratischen Legitimation des Parlaments jedes „Abschirmen“ von Informationen seitens der Verwaltungsstellen in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig. Andererseits ist auch bekannt, daß es ein durchaus effektiver Mechanismus zur Verhinderung von Aufklärung sein kann, die Kontrollorgane in Ausführungen über belanglose Details regelrecht zu „ertränken“ und so deren Aufmerksamkeit in falsche Bahnen zu lenken oder auch angesichts der Masse schlicht ziellos werden zu lassen. Patentrezepte sind hier wohl kaum zu finden. Insofern verbietet es sich auch, den Eindruck zu erwecken, man könne gewissermaßen „aus der Entfernung“ die jeweils weiterzugebenden Informationen in abstrakt-genereller Weise zuverlässig bestimmen. Parlament und Kommission haben sich einem diskursiven Prozeß für jedes einzelne Aufgabengebiet darüber zu verständigen, welche Informationen für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion von Bedeutung sind. Sicher ist immerhin, daß Anknüpfungspunkt stets der Gedanke der Steuerungsrelevanz

²²⁴ Vgl. *Zuleeg*, (Fn. 214), S. 1072.

²²⁵ Vgl. *de Haan/Eijffinger*, The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-tales JCMS 38 (2000), 393 (399); *Everson*, Administering Europe?, JCMS 36 (1998), 195 (196).

²²⁶ Vgl. *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 135), Band II, S. 294; kritisch gegenüber den bestehenden Kontrollmechanismen: *Lequesne*, The European Commission: A Balancing Act between Autonomy and Dependence, in: Neunreither/Wiener, (Fn. 46), S. 50; *Zuleeg*, (Fn. 214, S. 1072) hat darauf hingewiesen, daß das Parlament die Kontrollfunktion über Anfragen, die es an die Kommission richten darf, intensiv wahrnimmt; zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen siehe *Beckedorf*, Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments, Europarecht 1997, S. 237 ff.

²²⁷ *Seeler*, Die rechtsstaatliche Fundierung der EG-Entscheidungsstrukturen, Europarecht 1990, S. 99 (109).

sein muß. Das Parlament braucht nicht über die Einzelheiten der Erbringung einer bestimmten Verwaltungsleistung informiert zu sein, sollte aber jeweils um die Ergebnisse und die verursachten Kosten wissen. Das Gelingen dieses Abstimmungsprozesses könnte zu einer nachhaltigen Intensivierung der Rückkopplungen zwischen der Kommission und der unmittelbar vom Volk legitimierten Vertretungskörperschaft führen. Positive Auswirkungen wären dabei nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Verwaltungsleistung, sondern auch mit Blick auf die Reduzierung des Demokratiedefizits in der Union zu erwarten.²²⁸

6. Externalisierung, Privatisierung, Beauftragung

Ein besonders schwieriges Thema, das von der Kommission eher als ein zukünftig zu lösendes angesprochen denn gelöst wird, verbirgt sich hinter dem Schlagwort der „Externalisierung“. Soweit damit eine Dezentralisierung innerhalb der kommissionseigenen Administration gemeint ist, sind hier schon diesbezügliche kritische Überlegungen angestellt worden.²²⁹ Nicht weniger prekär ist eine Externalisierung im Sinne der Verlagerung von Aufgaben auf öffentliche oder private Stellen außerhalb der Kommission. Für die Kommission stellt sich, wenn sie nicht genügend eigene Verwaltungskraft aufbringen kann, die Frage, ob sie die Mitgliedstaaten bzw. deren administrative Untereinheiten gewissermaßen um „Amtshilfe“ bittet bzw. mit ihnen zusammenarbeitet²³⁰ oder sich privaten Sachverständigen „einkauft“. Wie schon angedeutet, werden die Mitgliedstaaten nicht nur bei der Implementation der von ihr getroffenen politischen Entscheidungen, sie sind auch außerhalb der Mitarbeit im Rahmen des Rates für die oder in enger Kooperation mit den Gemeinschaftsinstitutionen aktiv.²³¹ Das Komitologieverfahren ist dafür ein besonders prominentes Beispiel.²³² Die andere Option wird vor allem im Bereich der Anwerbung nicht dauerhaft Beschäftigter und der Vergabe von Aufträgen an private Stellen virulent.

²²⁸ Auf die „doppelte Gewinnsituation“ bei einer Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle hat auch – mit anderer Akzentsetzung – der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger, (Fn. 135, Band II, S. 272) hingewiesen: „Das Endergebnis sollte nicht nur ein stärkeres Europäisches Parlament, sondern auch eine stärkere Europäische Kommission sein [...].“

²²⁹ Vgl. unter V.1.a).

²³⁰ Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit findet sich im Zusammenhang mit den Strukturfonds. Dort hat die Kommission anlässlich der Reform der Fonds die Zusammenarbeit mit regionalen Verwaltungseinheiten gesucht und dennoch in der Summe ihren eigenen Einfluß hinsichtlich Programmierung und Implementation vergrößert; vgl. Sutcliffe, The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?, Journal of European Public Policy 7 (2000), 290 (296).

²³¹ Laffan, (Fn. 78), S. 424.

²³² Dazu schon unter II.2.

Wenn die Kommission nun von einer verstärkten Externalisierung spricht,²³³ so ist damit eine Ausweitung dieser Phänomene avisiert. Dies begegnet verschiedenen Bedenken. Am schwersten scheint dabei das Argument zu wiegen, daß die Kommission nach wie vor ein relativ schwaches Machtzentrum darstellt²³⁴ und die Koordination zwischen ihren verschiedenen Verwaltungsstellen – sowohl vertikal wie auch horizontal – schwach ausgeprägt ist.²³⁵ Jede Externalisierung vergrößert aber die Distanz zwischen den ausführenden Stellen und dem eigentlichen politischen Gremium, nämlich dem Kollegialorgan Kommission, erschwert über die bestehenden Probleme hinaus die Koordination²³⁶ und wirft schwierige Fragen der Legitimation des sich in diesen Strukturen vollziehenden Handelns auf.²³⁷ In Anbetracht des konkreten Anlasses für die Reformbestrebungen sollte auch in diesem Fall nicht gänzlich unbeachtet bleiben, daß grundsätzlich bei allen Ansätzen zu einer verstärkten Kooperation mit Privaten und insbesondere bei der Vergabe finanziell lukrativer Aufträge die Möglichkeit des Mißbrauchs gegeben ist.²³⁸

Es spricht daher einiges dafür, vor der Propagierung einer durch externen, privaten Sachverstand verstärkten Verwaltung zunächst zu überlegen, ob nicht im Interesse einer effektiven Aufgabenwahrnehmung die Kräfte innerhalb der eigenen Behördenstruktur gestärkt werden müßten.²³⁹ Die Kommission selbst hat im Rahmen der referierten Überlegungen deutlich gemacht, daß sie jedenfalls bei neu hinzukommenden Aufgaben auf die gleichzeitige Bereitstellung neuer Ressourcen

²³³ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 11.

²³⁴ Caporaso, (*The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, JCMS 34 [1996], 29 [45]) hat in diesem Zusammenhang von „post-modern polity“ gesprochen.

²³⁵ Levy, Re-engineering audit and performance management systems for multi-level governance: the European Union experience, International Review of Administrative Science 64 (1998), 55 (63).

²³⁶ Vgl. *Kommission*, Die Stärkung der internen Koordinierung, http://europa.eu.int/comm/reform/operation/coordin_de.pdf, S. 1; der *Ausschuß unabhängiger Sachverständiger*, (Fn. 135, Band I, S. 20) fordert deshalb, daß der Prozeß der Dezentralisierung „mit einer Stärkung der Planung und internen Koordinierung einhergehen“ müsse.

²³⁷ Thynne, The state and governance: issues and challenges in perspective, International Review of Administrative Science 66 (2000), 227 (234).

²³⁸ Haque, The Paradox of Bureaucratic Accountability in Developing Nations Under a Promarket State, International Political Science Review 19 (1998), 357 (366); vgl. auch Peterson, (Fn. 53), S. 563: „fragmented accountability creates ample opportunities for small-scale corruption“; die Beauftragung Privater durch viele Stellen in der Kommission führt zweifellos zu einer „fragmentierten Verantwortlichkeit“.

²³⁹ Metcalfe, (Fn. 67, S. 49) hat den hinter dieser Aussage stehenden Denkansatz aus einer „pluralistischen Sicht“ der Europäischen Union kritisiert: „(...) pluralistic integration means that the remedy for the management deficit is to strengthen networking capacities rather than to enlarge administrative capacities at the center. Yet this goes against the conventional wisdom about improving effectiveness“. In der Tat kann es der Integration nur förderlich sein, wenn die „networking capacities“ ausgeweitet werden. Das spricht aber keinesfalls gegen die Forderung einer den Aufgaben angemessenen Ausstattung mit Ressourcen. Darüber hinaus bedeutet die Forderung nach einer gestaltenden Rolle in einem Netzwerk keinesfalls, daß die Verwaltung ihre Binnenstruktur so sehr fragmentiert, daß sie zu einer konstruktiven Interaktion mit externen Akteuren gar nicht mehr in der Lage ist.

achten wird.²⁴⁰ Dennoch mag es sinnvoll sein, für bestimmte, unter Umständen auch zeitlich beschränkte Bereiche, in denen es aufgrund der eng umgrenzten Aufgabenbeschreibung zu wenig Steuerungsproblemen kommt, auf den Aufbau einer permanenten Verwaltungsstruktur zu verzichten und stattdessen Private zu beauftragen.²⁴¹ Als nicht sachgerecht erscheint aber, eine Verstärkung der Externalisierung als abstrakte Zielvorgabe zu formulieren und somit trotz der gemachten Einschränkungen²⁴² eine Tendenz vorzugeben, die womöglich eine unvoreingenommene Einzelfallprüfung erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Damit begibt man sich in die Gefahr, das eigentliche Ziel zu hintertreiben, nämlich die Stärkung der Rolle der Kommission. Die bislang noch hypothetische Vorstellung, eine immer größere Zahl von Beauftragten würde demnächst für die Kommission arbeiten, ohne von dieser noch effektiv gesteuert zu werden, mag diese Sorge bestätigen. Man sollte daher strikt die Einhaltung der formulierten Voraussetzungen der Externalisierung überwachen und im übrigen auf abstrakte Zielvorgaben in dieser Hinsicht verzichten.

7. Europäische Verwaltungskultur als Thema der Reform

Die Kommission stellt einen der Themenkomplexe ihres Konzepts unter die Überschrift der „Europäischen Dienstleistungskultur“²⁴³. Der Begriff der Verwaltungskultur ist bereits oben²⁴⁴ in die Diskussion eingebbracht und die Ungenauigkeiten, die mit dem Begriff einhergehen, sind angesprochen worden. Insbesondere stellt

²⁴⁰ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 29; *dies.*, Die Reform der Kommission, Umsetzung des Reformprogramms, http://europa.eu.int/comm/reform/implementing/index_de.htm; vgl. auch *Kinnock*, (Fn. 98), S. 2; von einer Strategie zur Ausweitung der Verwaltung der Kommission kann dennoch keine Rede sein; vgl. *Priebe*, Die Aufgaben des Rechts in einer sich ausdifferenzierenden EG-Administration, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 71 (96).

²⁴¹ Die Kommission hat die Einführung des Instituts eines „Vertragsbediensteten“, der zwischen einem Monat und sechs Jahren beschäftigt werden soll, angekündigt, weitere Einzelheiten aber bislang nicht offengelegt; vgl. *Kommission*, (Fn. 124), S. 5. Ein Beispiel für eine solche Beauftragung externen Sachverständes und die dahinter stehenden Motive beschreibt *van Miert* in seinen Erinnerungen (Fn. 79, S. 139 f.). Bei dem Prüfverfahren bezüglich der finanziellen Unterstützung der Westdeutschen Landesbank durch das Land Nordrhein-Westfalen nahm man Dienste der britischen Beratungsfirma in Anspruch, da es ein „technisch schwieriger Fall“ für die Kommission gewesen sei und „Bankangelegenheiten [...] eben noch ziemlich neu“ für sie gewesen seien (ebenda, S. 139). Einige problematische Züge der Einschaltung solchen „neutralen“ Sachverständes ergeben sich ebenfalls aus dieser Beschreibung. So kam die von der Kommission beauftragte Firma zu dem Ergebnis, daß das Land eigentlich 9,6 Prozent Rendite für eine Kapitaleinlage bei der WestLB hätte erwarten dürfen, während die von den privaten Banken beauftragten Gutachter einen Wert von 15 Prozent ermittelten (ebenda, S. 139 f.). Aus einer rechtsstaatlichen Perspektive muß in Anbetracht dessen die Frage erlaubt sein, wie groß der Einfluß privater Dritter bei Entscheidungen mit so weitreichenden Konsequenzen gehen darf.

²⁴² Zu den von der Kommission formulierten Voraussetzungen der Externalisierung vgl. *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 11 sowie die Darstellung oben unter IV.

²⁴³ *Kommission*, (Fn. 5), Teil I, S. 7 ff.

²⁴⁴ Unter II.3.

es eine kaum zu beantwortende Frage dar, ob in den bekannten Reformkonzepten die Veränderung einer wie auch immer definierten Verwaltungskultur ein Mittel der Promotion der Ansätze oder vielmehr ein Ergebnis der initiierten Prozesse darstellen soll. Aber auch im Anbetracht dieser mangelhaften Präzision stellt ein Nachdenken über die Kultur in einer zu reformierenden Organisation kein sinnloses Unterfangen dar.²⁴⁵ In vielen Konstellationen ist es nicht ausreichend, sich auf Fragen der formalen Organisationsgestaltung zu beschränken, wenn man weiß, daß die beteiligten Akteure immer Spielräume zur Verfügung haben werden, in denen informale Entscheidungsmuster zum Tragen kommen.²⁴⁶ So erfordert etwa die sachgerechte Entscheidung über die Weitergabe von Informationen „von unten nach oben“ in der Vielzahl der nicht ausdrücklich geregelten Fälle eine gewisse kulturelle Prädisposition. Dem Mitarbeiter steht es oftmals faktisch frei, ob er sich ausschließlich nach dem Kriterium der individuellen Nutzenoptimierung richtet²⁴⁷ oder ob er dabei an die Anforderungen seines Ressorts denkt. In einer multinationalen Behörde wie der Europäischen Kommission kommt noch hinzu, daß viele in einer Verwaltung wichtige Tatbestände, wie etwa Hierarchie, Autorität, Disziplin oder auch der Wert akademischer Abschlüsse vor dem Hintergrund unterschiedlicher kultureller Herkunft auch unterschiedlich interpretiert werden.²⁴⁸ Will man unter diesen Umständen zu einer Optimierung der Arbeit in einer Dienststelle kommen, so bedarf es einer Auseinandersetzung mit der Kultur als der Summe eben auch dieser Faktoren.²⁴⁹

Wenn man bei der Kommission von einer gemeinsamen Verwaltungskultur reden möchte, so handelt es sich jedenfalls nicht um eine tief verwurzelte und bruchlos den gesamten Bereich ihrer Verwaltungstätigkeit umspannende.²⁵⁰ Für die vorliegende Untersuchung besonders relevant sind die „kulturellen“ Brüche²⁵¹, die sich sowohl entlang nationaler als auch fachlicher Linien feststellen lassen. Es muß das Ziel einer jeden auf effiziente Verwaltungsstrukturen gerichteten Reform sein, diese Brüche zugunsten einer stärker die Gemeinsamkeiten akzentuierenden Verwaltungskultur zu überbrücken.²⁵² Dabei ist nicht zu bestreiten, daß derartige Ver-

²⁴⁵ Vgl. Romzek, (Fn. 183), S. 40.

²⁴⁶ Vgl. Mörth, Competing frames in the European Commission – the case of the defence industry and equipment issue, Journal of European Public Policy 7 (2000), 173 (186): „We can identify a discrepancy between the pillar structure in terms of which the Commission is organized and the actual day-to-day work activities“; siehe auch Everson, JCMS 36 (1998), 195 (196).

²⁴⁷ Vgl. dazu Schafer, A wink and a nod: a conceptual map of responsibility and accountability in an era of reform, Canadian Public Administration 42 No. 1, 5 (21).

²⁴⁸ Bellier, La Commission Européenne: Hauts Fonctionnaires et „Culture du Management“, Revue française d’administration publique n° 70, avril-juin 1994, 253 (262).

²⁴⁹ Die Kommission selbst hat ebenfalls das Thema der „corporate culture“ in ihre Überlegungen einfließen lassen; vgl. Kinnock, A Whistleblower’s Charter, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/172|0|AGED&lg=EN, S. 2.

²⁵⁰ Nugent, (Fn. 221), S. 288 (296 f.).

²⁵¹ Vgl. dazu unter II.3.

änderungen nur äußerst schwer zu steuern sind. Für die Kommission muß sogar festgestellt werden, daß wichtige Faktoren in dieser Hinsicht gar nicht oder jedenfalls nicht von ihr allein beeinflußt werden können.

Dazu gehört etwa die Frage der Vision über die Zukunft der europäischen Integration. Zweifellos könnte ein „Fernziel“, auf das man gemeinsam zusteuer, erheblich zur Motivation und zum Gemeinschaftsgefühl beitragen.²⁵³ Eine Frage der spezifisch europäischen Verwaltungskultur, die sehr wohl im Bereich des von der Kommission Beeinflußbaren liegt, ist dagegen das Verhältnis zum Parlament. Das Gebot demokratischer Legitimation verlangt, wie schon gezeigt wurde, die parlamentarischen Kontrolle der administrativen Tätigkeit. Dennoch befinden sich diese gewissermaßen originär supranationalen Gremien in einer Art „natürlicher Allianz“, beide Organe müssen praktisch zwangsläufig von ihrer wahrhaft europäischen Berufung überzeugt sein.²⁵⁴ Diese Konstellation legt nahe, das formal zweifellos bestehende Verhältnis von Kontrolliertem und Kontrollierendem seitens der Mitarbeiter der Kommission nicht als etwas Aufgezwungenes und potentiell Unangenehmes zu betrachten, sondern vielmehr die „strategische Allianz“ zu suchen, also eventuell sogar mehr Einblicke zu gewähren, als eigentlich *de jure* geboten wäre.

Wünschenswert und für die Arbeit der Kommission unter Umständen wichtiger als viele Veränderungen der formalen Organisationsstruktur wäre sicher auch die Abkehr von einigen Auswüchsen im Umgang der Beschäftigten miteinander. Dazu gehört neben dem Umgangston prinzipiell auch die Achtung von vorgegebenen Kommunikationswegen. Es besteht nämlich immer die Gefahr, daß Mitarbeiter aus den Kabinetten sich eher an Personen der eigenen Nationalität in den Generaldirektionen wenden, statt die Zuständigkeitsverteilung zu beachten.²⁵⁵ Nicht minder problematisch kann die zu enge Zusammenarbeit mit den nationalen Verwaltungsstellen oder sogar den entsprechenden politischen Instanzen sein.²⁵⁶ Generell besteht wohl eine Tendenz, daß sich netzwerkartige Strukturen im Umfeld der Dienststellen der Kommission vorzugsweise auf die gemeinsame Staatsan-

²⁵² Vgl. Cini, (Fn. 2), S. 225 f.

²⁵³ Die These von Außenminister Fischer (Vom Staatenverbund zur Föderation, Rede in der Humboldt-Universität, RuP 2001, 8 [11 ff.]) zur „Finalität Europas“ (Anführungszeichen im Original) hat zwar ausdrücklich nur „Akzeptanz der EU bei den Unionsbürgern“ (ebenda) im Blick, soll aber im hier untersuchten Zusammenhang Anlaß sein, auch über die Auswirkungen einer solchen „Vision“ auf die Motivation der in den europäischen Institutionen arbeitenden Personen nachzudenken. Die Kommission hat in ähnlichem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß sie mehrere Initiativen zu einer öffentlichen Debatte über die Gemeinschaft und ihre Zukunft ergriffen habe; vgl. *Kommission, Transparenz in der Gemeinschaft*, KOM(93) 258 endgültig, S. 3.

²⁵⁴ Kohler-Koch, Framing the bottleneck of constructing legitimate institutions, *Journal of European Public Policy* 7 (2000), 513 (521); Christiansen, (Fn. 8, S. 85) spricht von einem „special relationship“.

²⁵⁵ Berlin, Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes, in: Cassese (Hrsg.), *The European Administration*, 1987, S. 21 (296).

²⁵⁶ Berlin, (Fn. 255), S. 298.

gehörigkeit stützen.²⁵⁷ Das mag in manchen Zusammenhängen durchaus effizient sein, bedeutet aber doch eine gewisse Gefahr. Eine Beeinträchtigung der Arbeit der Kommission kann sich daraus nämlich nicht erst dann ergeben, wenn der Bereich des rechtlich Möglichen überschritten ist. Es liegt auf der Hand, daß Vorgänge dieser Art auch innerhalb des vorgegebenen Rahmens potentiell erhebliche Auswirkungen auf das Arbeitsklima haben. Um diesen Gefahren vorzubeugen, sind insbesondere die Kommissionsmitglieder gefordert, auch die Beeinflussung dieser kulturellen Umstände als eine Führungsaufgabe zu verstehen und in dieser Hinsicht im Sinne einer gedeihlichen Zusammenarbeit tätig zu werden. Auch hier ist man folglich mit einer Situation konfrontiert, in der ein bestimmtes Thema zweifellos von großer Relevanz für die Reformpläne ist, gleichzeitig aber deutlich wird, daß der entscheidende Schritt weniger die konzeptionelle Durchdringung als vielmehr das Verhältnis der Beteiligten in der Praxis sein wird. Es ist insofern richtig, wenn die Kommission die angestrebten Veränderungen nicht etwa als mehr oder minder mechanische Vorgänge ansieht, sondern recht vorsichtig davon spricht, daß der „gesamte Reformprozeß [...] zur Entwicklung dieser Kultur beitragen“ werde.²⁵⁸

8. Ergebnis der kritischen Auseinandersetzung

Die Analyse und Bewertung der Vorschläge der Kommission hat gezeigt, daß einige Wünsche offengeblieben sind. Dort, wo bei der Umsetzung in Einzelmaßnahmen Zielkonflikte auftreten, sind diese nicht immer überzeugend aufgelöst worden. Das mag daran liegen, daß Reformpläne, die auch auf eine Legitimationswirkung in der Öffentlichkeit zielen, die erwünschte Wirkung kaum entfalten können, wenn sie problematisieren, anstatt hinsichtlich des eingeschlagenen Weges Optimismus zu verbreiten. Die Folge ist dann, daß eine distanzierte Untersuchung dieser Reformpläne Problemfälle offenlegt, für die sich in dem Konzept keine überzeugende Lösung findet. Das bedeutet allerdings nicht automatisch, daß die Reform dadurch von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre. Die Kreativität, die hier bei der Auflösung der Konflikte angemahnt wurde, muß dann aber im Rahmen der Implementation der Pläne zum Tragen kommen. Dies erscheint keinesfalls ausgeschlossen. Voraussetzung dafür ist, daß die Probleme als solche erkannt werden. Das gilt insbesondere für die Frage der Dezentralisierung und der Mobilität der Bediensteten. Hier verbietet sich eine schematische Lösung. Die Sinnhaftigkeit einer darauf gerichteten Politik hängt weitgehend davon ab, daß der Reformwille nicht in Ideologie umschlägt. Die Untersuchung hat gezeigt, daß hier sehr genau auf den Einzelfall geschaut werden muß und undifferenzierte Ansätze wenig Erfolg versprechen.

257 Egeberg, (Fn. 200), 731.

258 Kommission, (Fn. 5), Teil I, S. 9.

Bei der Frage der zukünftigen Laufbahnstruktur sowie der leistungsabhängigen Beförderung ist das Problem anders gelagert. Hier kranken die Pläne daran, daß zwar das „Fernziel“ ebenso eindeutig wie begrüßenswert ist, die Umsetzung in konkrete Maßnahmen aber letztlich wenig ambitioniert bleibt. Wer Leistung uneingeschränkt belohnen zu müssen glaubt, wirkt wenig konsequent, wenn er gleichzeitig für die nationale Ausgewogenheit und die Frauenförderung Sorge tragen will. Ebenso verläßt denjenigen der Mut, der seine Laufbahnstruktur radikal ändern möchte, den durchschnittlichen Beschäftigten aber garantiert, daß sich für sie nichts ändern wird. In beiden Fällen sind die den plakativen Zielen widerstrebenden Interessen durchaus berechtigt, und es wäre in der Tat nicht ratsam, sie zu vernachlässigen. Dann muß aber das Fazit lauten, daß die Veränderungen letztlich nicht so viel halten, wie ihre Überschriften versprechen. Es ist zu hoffen, daß auch die wenig ambitionierten Pläne sich in der Umsetzung als – wenn auch kleine – Schritte in die richtige Richtung erweisen werden.

Hinsichtlich der individuellen Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder und deren Verhältnis zu den Generaldirektionen ist als Ergebnis festzuhalten, daß die Vorschläge darunter leiden, daß die eigentliche „Fehlkonstruktion“ außer Betracht bleibt: Die ungeklärte Rolle der Kommissare stellt ein massives Hindernis für die weitere Entwicklung der Verwaltung dar. Alle Aussagen aus den Reformplänen, die sich mit der besseren Wahrnehmung von Verantwortung auf allen Ebenen befassen, sind so zwar zu begrüßen, sie machen aber ausgerechnet dort halt, wo es um die Verzahnung mit der Politik und damit im Ergebnis auch um die demokratische Legitimation des Handelns geht. Insgesamt scheint das demokratische Potential, das im Zuge der Reform erschlossen werden könnte, nicht genügend wahrgenommen worden zu sein. Stattdessen ist eine Tendenz zur Beschränkung auf „Kernfunktionen“ und damit der Trennung von Politik und Verwaltung sowie der „Externalisierung“ festzustellen, die bei unsachgemäßer Umsetzung in die Praxis die Stellung der Kommission nachhaltig schwächen könnte. Waren einige Reformvorschläge zu wenig ambitioniert, so wird in dieser Hinsicht eine Tendenz vorgegeben, der besser sehr zurückhaltend nachgegangen würde. Es scheint, daß man hier – so erstaunlich das auch klingen mag – zu sehr Ansätze verfolgt, welche in den nationalen Verwaltungen ihre Berechtigung haben mögen, die aber auf die Besonderheiten der Kommission und die Konsequenzen daraus nicht genügend abgestimmt sind.

Was schließlich das Thema der europäischen Verwaltungskultur anbelangt, so ist wegen der Ungenauigkeit der darunter gefaßten Probleme durchaus verständlich, daß die Kommission darauf keine konkreten Reformvorstellungen stützt. Dennoch sollte die Diskussion über die „kulturelle Dimension“ nicht vernachlässigt werden. Die Verwirklichung der hier untersuchten Pläne bietet dafür, bei aller Kritik, einen profunden Anlaß. Es wäre sicherlich kein Mißerfolg, wenn sich erweisen sollte, daß die Auswirkungen der Reform vor allem hier ihren Niederschlag gefunden hätten.

VI. Ausblick und Schluß

Die Kommission bedarf, das steht sowohl nach den von ihr vorgelegten Plänen als auch nach der daran geübten Kritik fest, einer Reform ihrer administrativen Binnenorganisation. Dabei sollte man nicht kritiklos und nicht ohne Beachtung der Besonderheiten der Kommission Konzepte aus nationalen Verwaltungen übernehmen. Andererseits sind die im Rahmen dieser Arbeit vorgeschlagenen Strukturen, soweit sie sich auf die Verknüpfung zwischen Politik und Verwaltung beziehen, in der Tat nationalen Regierungs- und Verwaltungssystemen entlehnt. Damit wird aber letztlich nur das deutlich, was ohnehin vom Beginn der europäischen Entwicklung an mehr oder weniger unausweichlich war, nämlich die Erkenntnis, daß sich die Kommission nach der Logik des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft eines Tages zu einer Art Regierung eines föderalen Europas entwickeln könnte.²⁵⁹ Daß man davon in wesentlichen Punkten noch weit entfernt ist, bedeutet nicht, daß nicht einige der bewährten Elemente eines parlamentarischen Regierungssystems Vorbild für die Kommission sein können.

Neben der Verknüpfung von Politik und Verwaltung muß auch durch die Organisationsstruktur auf der Ebene des Kollegialorgans Kommission die effektive und effiziente Verwirklichung der Aufgaben gewährleistet bleiben. Selbst große Anstrengungen einer Reform der administrativen Binnenstruktur werden nicht den gewünschten Erfolg haben, wenn nicht auch auf der „Makroebene“ die Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu gehört im hier diskutierten Zusammenhang insbesondere die Größe der Kommission.²⁶⁰ Jede noch so gut gemeinte Analyse der Optimierungspotentiale bei der internen Koordination wird letztlich ein vergebliches Unterfangen sein, wenn man im Zuge der Erweiterung der Union die Zahl der Kommissare so groß werden läßt, daß schon deshalb jede Koordination praktisch ausgeschlossen ist. Eine Lösung kann nur darin liegen, nicht mehr jeden Mitgliedstaat der Union automatisch auch ein Kommissionsmitglied entsenden zu lassen.²⁶¹ Ob es sachgerecht ist, eine solche Lösung, wie in Nizza beschlossen,²⁶² erst ab dem 27. Mitglied einzuführen, erscheint sehr zweifelhaft.

²⁵⁹ *Drake*, (Fn. 64), S. 232; Außenminister *Fischer* hat in seiner Rede (Fn. 253), S. 13, die Aufrechterhaltung der Kommissionsstruktur mit einem direkt gewählten Präsidenten als eine Option neben der Fortentwicklung des Europäischen Rates zu einer europäischen Regierung beschrieben; vgl. auch *Toulemon*, La fonction gouvernementale dans une Union Européenne appelée à s'élargir, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 437, avril 2000, 220 (222).

²⁶⁰ Zu dieser Frage unter dem Gesichtspunkt der Steuerung *Schmidt-Preuß*, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, S. 45 (53 f.).

²⁶¹ Unter anderem von *Piris*, (After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?, *European Law Review* 19 [1994], 449 [480]) wurde die Forderung nach einer Zahl der Kommissare, die unter der der Mitgliedstaaten liegt, schon nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht erhoben.

²⁶² Vgl. Fn. 12.

Damit wird am Ende dieser Arbeit doch wieder die Verknüpfung zwischen den beiden Themen deutlich, die eingangs zum Zwecke der Untersuchung getrennt wurden, nämlich der Kommission als Kollegium mit ihrer politischen Rolle im Institutionengefüge einerseits und dem Verwaltungsunterbau, um dessen Reform es hier primär ging, andererseits. Die Reform des einen kann dauerhaft kaum funktionieren, wenn man dabei das andere vernachlässigt. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Arbeit an der administrativen Binnenstruktur warten könnte, bis auch eine befriedigende Lösung des Problems der Mitgliederzahl in der Kommission gefunden ist. Wenn es gelänge, die internen Schwachstellen zu beheben, also jene, die nicht auf Tatsachen beruhen, die der Kommission von außen vorgegeben sind, so wäre damit aller Wahrscheinlichkeit nach auch eine Verbesserung der politischen Wirkungsmöglichkeiten verbunden.²⁶³ Die Kommission sieht sich folglich auch vor dem Hintergrund schwieriger Entscheidungsstrukturen aufgefordert, alles zu tun, was ihre Fähigkeit zur effektiven und effizienten Erledigung der ihr übertragenen Aufgaben erhöhen kann. Die hier untersuchten Reformpläne sind dafür ein erster Ansatz, der aber unbedingt noch der weiteren Diskussion bedarf.

263 Vgl. *Nugent*, (Fn. 221), S. 288, 295 ff.