

Die Kommission zwischen Umbruch und Konsolidierung

Die Europäische Kommission hat das Jahr 2000 mit der Vorstellung einer Reihe sehr ambitionierter Reformvorhaben begonnen. Im Mittelpunkt steht dabei das von den zuständigen Kommissaren Neill Kinnock und Michael Schreyer im Januar vorgelegte Konsultationspapier mit insgesamt 84 Maßnahmen zur inneren Reform der Kommission. Nicht weniger ambitioniert ist das Arbeitsprogramm, das sich die Kommission bis 2005 vorgenommen hat. Die neue Kommission unter Romano Prodi hat sich damit nach Krise und Kritik als wichtiger Akteur und „Broker“ auf europäischer Bühne zurückgemeldet. Sie machte damit deutlich, dass sie nicht „nur“ bürokratisch, sondern auch (wieder) stärker politisch tätig werden will.

Mit dem Changieren der Kommission zwischen „Mega-Bürokratie“ und „politischer Steuerungsinstanz“ (so der Konferenztitel) beschäftigte sich auch die Bonner Tagung. Nach einer kurzen Einführung von *Rudolf Hrbek* zum Auftakt der Veranstaltung formulierte *Christian Engel* die Erwartungen der deutschen Länder an die neue Kommission. Einleitend verwies Engel auf die öffentliche Diskussion, in der die Länder Fragen nach der Zukunft ihrer Eigenstaatlichkeit angesichts einer fortschreitenden europäischen Integration unter den Aspekten der Kompetenzverteilung, der Daseinsvorsorge, der Kulturförderung, Beihilfenkontrolle, WestLB etc. in den Mittelpunkt gestellt haben und die in einem Beitrag der Zeitschrift „Capital“ (Nr. 10/2000) mit dem Titel „Die Provinzen proben den Aufstand“ zum Ausdruck gebracht wird. Neben dieser öffentlichen und manchmal scharf geführten Debatte dürfe aber nicht übersehen werden, dass die ersten Initiativen der Prodi-Kommission von den Ländern „sehr positiv“ aufgenommen worden seien. Dazu gehörten etwa die geplanten und unternommenen internen Reformen der Verwaltung und das anvisierte Ziel, die Kommission nach all den Unsicherheiten wieder in den Stand zu versetzen, ihre klassische Leitungs- und Steuerungsfunktion wahrzunehmen. Der versprochene Neuanfang und die neue Dialogbereitschaft der Länder führte zu einer intensi-

Die Europäische Kommission nach dem Vertrag von Amsterdam: Zwischen Mega-Bürokratie und politischer Steuerungsinstanz

Bonn, 5.–6. Mai 2000

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen mit Unterstützung der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland

Tagungsleitung: Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Arbeitskreis Europäische Integration/Universität Tübingen, und Prof. Dr. Beate NEUSS, Technische Universität Chemnitz

Erwartungen der deutschen Länder an die neue Kommission
Dr. Christian ENGEL, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Reformkonzept der Kommission: Das Weißbuch
Matthias OEL, Generaldirektion Personal und Verwaltung, Europäische Kommission, Brüssel

Aspekte der Personalpolitik in der Kommission
Prof. Dr. Beate NEUSS und Dr. Wolfram HILZ, Technische Universität Chemnitz

Ausschüsse als Kern einer gemeinschaftlichen Verwaltung. Rechtliche Anforderungen an Struktur und Verfahren
PD Dr. Josef FALKE, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Universität Bremen

Die Europäische Kommission aus Sicht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union
Dr. Wilhelm SCHÖNFELDER, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, Brüssel

„Des Kaisers neue Kleider“: GASP und Kommission nach Helsinki
Gerd TEBBE, Generaldirektion Außenbeziehungen, Europäische Kommission, Brüssel

Die Zugänglichkeit der Europäischen Kommission für Wirtschaftsinteressen. Die Rolle des Verbändewesens im Willensbildungsprozess der Kommission
Christine QUITTKAT, Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung, Universität Mannheim

Zusammensetzung und Arbeitsweise des Kollegiums
Paul NEMITZ, Kabinett Poul Nielson, Europäische Kommission, Brüssel

ven Reisetätigkeit der Ministerpräsidenten nach Brüssel und zu verschiedenen Treffen mit Mitgliedern der Kommission oder auch zu einem Treffen von zehn Länderregierungschefs mit Kommissionspräsident Prodi am 10. März 2000. Dabei ging es den Ländern, so Engel, vorrangig darum, manche Missverständnisse auszuräumen und um Verständnis dafür zu werben, dass die von den Ländern vorgetragene Kritik an der Europäischen Union kein Bund-Länder-Streit auf dem Rücken der Kommission sei. Erläutert werden musste auch, dass es ihnen nicht in erster Linie darum gehe, wie den Ländern größere Mitwirkungschancen etwa über den Ausschuss der Regionen eröffnet werden könnten. Das Ziel, das die Länder jetzt verfolgten, sei die Wahrung ihrer Eigenstaatlichkeit und die „Wahrung der verbliebenen Handlungskompetenzen“, so Engel. Er machte damit auch deutlich, dass das Subsidiaritätsprinzip die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt habe. Mit einiger Skepsis betrachtete Engel neuere Diskussionsansätze, die von der Kommission und der Cellule de Prospective mit Begriffen wie „Governance“ oder „Netzwerk Europa“ in die europäische Debatte eingespeist wurden. Entsprechende Vorstellungen hatte Prodi etwa bei seiner Rede vor dem Ausschuss der Regionen im Februar 2000 zur Sprache gebracht, ebenso auch in seiner Botschaft zum 50. Jahrestag der Schumann-Erklärung am 9. Mai 2000, als er sagte: „Die eigentliche Herausforderung besteht deshalb darin, über die Art und Weise nachzudenken, wie wir Europa gestalten wollen – zu einer demokratischeren, ‚netzwerkartigen‘ Form der Lenkung zu finden, bei der die Europäischen Institutionen, die Regierungen der Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die Bürgergesellschaft gemeinsam Politik gestalten, vorschlagen, umsetzen und überwachen.“¹ Engel gab angesichts solcher Vorschläge aus der Kommission zu bedenken, dass aus Sicht der Länder dieses Modell dem Ziel einer Entflechtung und stärkeren Eigenständigkeit der Länder zuwiderlaufe. Abschließend ging er auf die in den vergangenen Monaten von den Ländern in die Diskussion eingebrachte Frage, wie die Beihilfenkontrolle und der Komplex „öffentliche Daseinsvorsorge“ künftig geregelt werden könne. Die Länder suchten zusammen mit der Kommission nach

einer politischen Klärung der Frage, wie der öffentlich-rechtliche Auftrag, dem die Länder verpflichtet sind, zu gewährleisten sei. Engel konstatierte dabei eine „stärkere Dialogbereitschaft“ auf Seiten der Kommission als in der Vergangenheit.

Ziel und Umfang der internen Reformen

Matthias Oel stellte das im Weißbuch verankerte Reformkonzept der Kommission vor. Er machte dabei eingangs deutlich, dass eine umfassende Reform unabhängig von den Verfehlungen in der Santer-Kommission notwendig gewesen wäre. Dafür nannte er mehrere Gründe: erstens gehe es um die Beseitigung des seit 1957 entstandenen „administrativen Wildwuchses“; zweitens habe die Kommission in der Vergangenheit immer größere Aufgaben und Kompetenzen bekommen, während der Finanzrahmen und die personelle Ausstattung nicht parallel dazu gewachsen sei; drittens hätten die Berichte der Weisen, der Rücktritt der alten und die Selbstverpflichtung der neuen Kommission unter Prodi die Reformen angestoßen; viertens gehe es darum, einzelne Reformprojekte aus den letzten Jahren (MAP und DECODE) in die umfassendere Reform einfließen zu lassen und der fünfte Grund für eine Reform sei die bevorstehende Erweiterung. In einem zweiten Teil ging Oel auf die „drei Hauptsäulen der Reform“ ein. Zu den Prioritäten, der Aufteilung und dem rationellen Einsatz der Ressourcen zählte er die verstärkte politische Steuerung durch die Kommission, wozu auch die Festlegung von „positiven“ bzw. „negativen Prioritäten“ gehöre. Mit dieser Differenzierung könne die Kommission deutlich machen, welche Aufgaben sie auf jeden Fall übernehmen werde und welche sie nur unter dem Vorbehalt anpacken werde, dass die personellen Ressourcen dazu vorhanden seien; zu den Prioritäten gehören außerdem ein Maßnahmenbezogenes Management (ABM: Activity Based Management), die Ausarbeitung einer „Externalisierungspolitik“, das heißt die Übertragung von Aufgaben an nationale Behörden und private Stellen und schließlich die Einführung von „ergebnisorientierten Arbeitsmethoden“, das meint die Einrichtung eines Vorschlagswesens, die Effektivierung von Arbeitsabläufen und die Modernisierung des Archivwesens durch neue Technologien (Stichwort: „papierloses Büro“).

Die zweite Säule der Reform konzentrierte sich auf ein verbessertes Führungsmanagement (Leistungsbeurteilung und Weiterbildung), die Laufbahntwicklung (unter anderem Gründung eines interinstitutionellen Einstellungsamtes), ebenso auf das nicht ständige Personal der Kommission, das System der Disziplinarverfahren, das sogenannte „Whistleblowing“ und die Transparenz des Statuts. Die dritte Säule der Reform beinhaltet schließlich den Umbau des Finanzmanagements und der Finanzkontrolle. Angesichts von etwa 620 000 Finanztransaktionen im Jahr, in die die Kommission eingebunden ist, sei, so Oel, ein höheres Maß an Verantwortungsbewusstsein vonnöten, die Abschaffung der ex-ante-Kontrolle, die Bildung eines internen Auditdienstes, ebenso Leitlinien für effizientere Projektleitung und die Optimierung des zentralen Frühwarnsystems für Empfänger von Gemeinschaftsmitteln. Mit dem Überblick über das gesamte Spektrum der anstehenden Reform der Kommission machte Oel die Herausforderung anschaulich und nannte dabei aber auch mögliche Probleme bei der Umsetzung: „Beschlüsse sind gut, die Änderung der Arbeitskultur ist schwieriger“.

Deutsche Präsenz in der Kommission

Einen anderen, in der deutschen Öffentlichkeit breit diskutierten Aspekt der Kommissionsarbeit griffen *Beate Neuss* und *Wolfram Hilz* in ihren Referaten auf. Sie stützten sich dabei auf eine von ihnen erarbeitete Studie.² In dieser Untersuchung gingen sie in vergleichender Perspektive der Frage nach, wie die personelle Präsenz einzelner Mitgliedstaaten in der Kommission verteilt ist. Dabei stellten sie fest, dass es im Falle der Bundesrepublik Deutschland – und dies gilt nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für internationale Organisationen allgemein –, eine „Diskrepanz zwischen Repräsentanz und Mitgliedsbeiträgen“ (Hilz) gebe: „Das größere Deutschland ist somit bei den leitenden Kommissionsbeamten in zweifacher Hinsicht unterrepräsentiert. Auf der Ebene des mittleren Managements (A4/A5), auf der die Arbeit der Generaldirektionen entscheidend gestaltet wird, sind rund 30 Prozent mehr französische als deutsche Kommissionsbeamte tätig (deutsche Delle). Da auch auf den Einstiegsebenen (A6/A7/A8) erheblich weniger Deutsche als Franzosen oder

auch Italiener arbeiten, ist die nächste ‚deutsche Delle‘ vorprogrammiert“³. Verschiedene Erklärungen, weshalb es diese „deutsche Delle“ gebe, lieferte Frau Neuss in ihrem Referat. Die deutsche Einheit oder auch der Föderalismus biete Absolventen aus den Studienfächern Ökonomie und Jura, die zu den Eingangsvoraussetzungen für eine gehobene Tätigkeit in der Kommission gehören, attraktive Alternativen im Vergleich zu einer Beschäftigung in einer Organisation, die aus der Sicht von potentiellen deutschen Bewerberinnen und Bewerbern ein schlechtes Image habe. Der Anreiz für eine Bewerbung sei deshalb im Vergleich zu Absolventen aus Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien eher gering. Die Referentin machte aber deutlich, dass dies kein neues Phänomen sei, sondern seit etwa 10 bis 15 Jahren bestehe.

Rolle der Komitologie

Über die Ausschüsse als „Kern einer gemeinschaftlichen Verwaltung“ sprach *Josef Falke*. Das zentrale Stichwort hier lautet „Komitologie“. Dabei geht es im Kern um die Überwachung der Kommission bei der Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen durch den Rat mithilfe von mit nationalen Experten besetzten Ausschüssen⁵. Dabei wird nach verschiedenen Modalitäten für die Ausübung der der Kommission nach dem Komitologie-Beschluss von 1987 übertragenen Durchführungsbefugnisse zwischen „Beratendem Ausschuss“ (Verfahren I), „Verwaltungsausschuss“ (Verfahren II mit zwei Varianten) und „Regelungsausschuss“ (Verfahren III mit ebenfalls zwei Varianten) unterschieden. Der Komitologie-Beschluss vom Juni 1999 reduzierte die Ausschussvarianten auf insgesamt vier im Rahmen der „Beratungs-“, „Verwaltungs-“ und „Regelungsverfahren“. Das Charakteristische an diesen Ausschüssen sei, so Falke, dass sie einen „argumentativen und auf Überzeugung angelegten Diskussionsstil“ pflegten und deshalb eine „deliberative Ebene“ im europäischen Gemeinschaftssystem bildeten.

Erwartungen an die Kommission

Aus der Sicht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union referierte Botschafter *Wilhelm Schönfelder*. Er machte dabei eingangs klar, dass entgegen-

gen mancher Verdächtigungen in Brüssel die Bundesregierung und ihr Kanzler voll und ganz hinter der Kommission und ihrem Präsidenten Prodi stünden und an einer „starken Kommission“ interessiert seien. Dann erinnerte Schönfelder an die schwierigen Umstände, unter denen die neue Kommission ihre Arbeit aufgenommen hatte. Dazu gehöre das Novum, dass von der neuen Kommission nur drei Mitglieder schon der alten angehört hätten und diese „riesige Rotation“, so Schönfelder, den Anfang nicht gerade erleichtert habe. Dazu kämen neue Befugnisse und zusätzliche Aufgaben, die die Kommission zu bewältigen habe und zu denen eine Antwort verlangt werde. Dazu zählte Schönfelder die Regierungskonferenz, die Erweiterung, die Grundrechtecharta und die Verteidigungsfragen. Auch er ging auf die Frage ein, wie „Brüssel“ als Tätigkeitsfeld für junge Menschen attraktiver gemacht werden könne. Ein Paket von Maßnahmen wie etwa der Aufbau eines Netzwerkes mit Ansprechpartnern in der Kommission, die gezieltere Vorbereitung auf den Concours oder auch die Einrichtung von Wartestellen in den Ministerien, bis Stellen in der Kommission frei würden, werde die jetzige unbefriedigende Situation verbessern helfen.

Neue Aufgaben im Rahmen der GASP?

Am zweiten Veranstaltungstag eröffnete *Gerd Tebbe* die Runde der Referenten mit einem Vortrag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Rolle der Kommission nach Helsinki. Die Kommission stehe jetzt vor der Situation, dass sich ihre klassische Rolle als „Motor der Integration“ im ersten Pfeiler und im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Errichtung des Binnenmarktes weitgehend erfüllt habe. Sie habe jetzt in neuen Feldern wie der GASP Aufgaben in einem Bereich zu übernehmen, der traditionell intergouvernemental ausgerichtet sei und die Stellung der Kommission deshalb schwächer sei. Die Positionierung der Kommission in diesen Feldern werde noch erschwert durch die fehlende Einigkeit unter den Mitgliedstaaten, welche Rolle die Kommission hier überhaupt zu spielen habe. Dabei machte Tebbe deutlich, dass die Kommission diese „Vertragsänderung ohne Vertragsände-

rung“ im GASP-Bereich, die auf dem Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 angestoßen worden sei, „eindeutig positiv“ betrachte und versuche, sie zu unterstützen. Tebbe bezeichnete diesen Prozess als „Brüssellisierung der GASP“, die nicht gleichzusetzen sei mit einer Vergemeinschaftung, aber einen Beitrag dazu leisten könne. Er charakterisierte die Kommission als diejenige Einrichtung, die eine spezifisch „europäische“ Perspektive einbringen und vermitteln könne. Die Kommission, so Tebbe weiter, sei in besonderer Weise geeignet, eine „enge Verzahnung“ von Erster und Zweiter Säule herzustellen.

Kommission und Verbände

Einem ganz anderen Bereich, für die tägliche Arbeit der Kommission aber nicht weniger wichtigen Feld, widmete sich *Christine Quittkat*. Sie setzte sich mit der Frage nach der Zugänglichkeit der Kommission für Wirtschaftsinteressen und der Rolle des Verbändewesens im Willensbildungsprozess der Kommission auseinander. Sie konnte dabei erste Ergebnisse eines unter der Leitung von Beate Kohler-Koch in Mannheim angesiedelten Projektes präsentieren.⁴ Im Rahmen dieser breit angelegten Untersuchung wurden 345 französische Wirtschaftsverbände, 670 deutsche, 478 britische und 411 EU-Wirtschaftsverbände und insgesamt 68 Firmen im Rahmen einer Fragebogenaktion angesprochen. Untersucht wurden dabei jeweils aus der Sicht der Wirtschaftsverbände und Großunternehmen folgende Fragen: 1. Die Regulierung der Beziehungen zwischen Kommission und Interessengruppen; 2. Die Bedeutung der Europäischen Kommission für die Strategien der Interessenvermittlung von Wirtschaftsvertretern; 3. Kontakte zwischen Kommission und Wirtschaftsvertretern; 4. Die unterschiedliche Rolle nationaler und europäischer Wirtschaftsverbände als Informationsquelle für die Europäische Kommission; 5. Die bevorzugten Mittel und Wege der Einflussnahme von Vertretern der Wirtschaft auf den Willensbildungsprozess der Kommission und schließlich die Frage, 6. Nach welchen Kriterien wählen Wirtschaftsvertreter ihre Ansprechpartner in der Europäischen Kommission aus? In

der Untersuchung wurde deutlich, dass die Bedeutung der Kommission (ebenso wie die des Europäischen Parlaments) nach Einschätzung der Befragten seit den achtziger Jahren am stärksten gewachsen ist. Dies zeigt sich in entsprechend häufigen Kontakten zur Kommission, stärker auf der Arbeits- als auf der Führungsebene. So haben über 80 Prozent der befragten Firmen monatliche oder wöchentliche Kontakte zur Arbeitsebene der Kommission. Die Initiative geht dabei in knapp 90 Prozent der Fälle von Seiten der Wirtschaftsvertreter aus. Nationale Wirtschaftsverbände sind im Vergleich dazu deutlich weniger aktiv, die Initiative zur Kontaktaufnahme geht dabei nur in etwa jedem zweiten Fall von ihnen aus. In den meisten Fällen (knapp 70 Prozent) geht es der Kommission, wenn sie bei den Verbänden nachfragt, um die Übermittlung von technischem Sachverstand, danach folgt ökonomischer Sachverstand, an dritter Stelle die Abschätzung politischer Folgen und schließlich juristischer Sachverstand. Bei den beiden erst genannten Arten von Information stehen die EU-Verbände an erster Stelle, bei den zuletzt genannten dagegen die nationalen Verbände.

Innenleben der Kommission

Zum Abschluss der Tagung sprach *Paul Nemitz* über einige Neuerungen bei Verfahren und Institutionen, die die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission betreffen⁶. Dazu gehört unter anderem etwa eine neue Geschäftsordnung, die es dem Präsidenten jetzt leichter

make, eigene Prioritäten festzulegen und die Tagesordnung zu kontrollieren – beides bedeute eine im Vergleich zu früher wesentliche Neuerung und Stärkung des Präsidenten der Kommission. Damit, so Nemitz, sei auch die früher häufig gewählte Strategie, Tagesordnungspunkte immer wieder auf spätere Sitzungen zu verschieben, erschwert worden, da jetzt der Präsident einer Verschiebung zustimmen muss und ein Aufschub nur bis zur nächsten Sitzung zulässig ist. Ein weiterer Punkt, der angesprochen wurde, ist die Größe der Kommission in einer erweiterten Union. Nemitz gab dabei zu bedenken, dass bei einem Rotationsmodell für die Staaten, die keinen Kommissar stellen, Kompensationsverfahren überlegt werden müssten; ein solches Verfahren könnte zum Beispiel in einem Anhörungsrecht für diese Staaten bestehen. Abschließend sprach Nemitz die Rolle der Kommission als Steuerungsinstanz an. Er erinnerte dabei an eine Äußerung Prodis, wonach die Kommission sich zu sehr auf die Verwaltung konzentriere und „das Politische“ dabei zu kurz käme.

Die einzelnen Referate und die Diskussionen haben gezeigt, welche Konsequenzen die Reformagenda der Prodi-Kommission bislang schon gezeitigt hat und vor allem auch, welche Chancen und möglicherweise welche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in den nächsten Jahren sich für eine Institution ergeben, die nach ihrem Selbstverständnis und nach der Vertragslage als „Motor der Integration“ tätig werden soll und kann.

Martin Große Hüttmann

Anmerkungen

1. Botschaft von Romano Prodi zum 50. Jahrestag der Schuman-Erklärung, Pressemitteilung der Kommission IP/00/459, Brüssel, den 9. Mai 2000.
2. Beate Neuss und Wolfram Hilz, Deutsche personelle Präsenz in der EU-Kommission, Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie Nr. 180, Sankt Augustin 1999.
3. Ebenda, Seite 7.
4. Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat, *Intermediation of Interests in the*

European Union, Arbeitspapiere des Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung MZES, Nr. 9, Mannheim 1999.

5. Vgl. dazu ausführlich Christian Joerges und Josef Falke (Hrsg.), *Das Ausschusswesen der Europäischen Union*, Baden-Baden 2000.
6. Vgl. dazu auch Paul Nemitz, *Europäische Kommission: Vom Kollegialprinzip zum Präsidialregime?*, in: *Europarecht*, 5 (1999), S. 678-686.