



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 5/00

DIE DEUTSCHEN IN BRÜSSEL
ZUR NATIONALEN PRÄSENZ IN DER EU-BÜROKRATIE :
EIN THEMA FÜR DIE INSTITUTIONELLE REFORM ?

PROF. DR. DR. THOMAS OPPERMAN

Überarbeitet Fassung des FCE Vortrages am
Walter Hallstein-Institut der Humboldt-Universität Berlin am 15. Juni 2000

- 1 Ein Vortrag im Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht erinnert an den großen Europäer und bedeutenden ersten Präsidenten der EWG-Kommission 1958 - 1967. Hallstein ist bis heute die herausragende Persönlichkeit unter den „Deutschen in Brüssel“ geblieben. Zu den vielen Aspekten seines erfolgreichen Wirkens im Dienste der Europäischen Gemeinschaft gehört nicht zuletzt der **Aufbau des europäischen Öffentlichen Dienstes**, wie er vor allem im Beamtenstatut von 1968 Gestalt annahm.² Dieser Aufbau erschöpfte sich für Hallstein nicht im Organisatorischen. Er erkannte sofort, dass eine überstaatliche europäische Bürokratie eines eigenen „Ethos“ bedürfe. Wie es Art. 11 des Beamtenstatuts formuliert, darf sich der Europabeamte ausschließlich von den Interessen der Gemeinschaft leiten lassen. Auch wenn die Brüsseler Realität nicht selten anders aussieht, muss sich die EU-Verwaltung jederzeit an ihrem „europäischen Geist“ messen lassen.³

1. Zur Legitimität nationaler Präsenz im europäischen öffentlichen Dienst

- 2 Als besonders intensive Staatenverbindung mit weitgesteckten Zielen und mit umfänglicher Rechtsetzungsgewalt ausgestattet, bedarf die EG/EU eines in Größe und fachlicher Qualität angemessen ausgestatteten Personals. Ein begrenzter Arbeitsstab im Stile der Sekretariate internationaler Organisationen wäre für die Erfüllung der Aufgaben der EU nicht ausreichend. Seit den fünfziger und sechziger Jahren kam es daher zum raschen Ausbau eines öffentlichen Dienstes der Gemeinschaft. In der heutigen EU von 15 Mitgliedstaaten sind ungefähr 30.000 Stellen ausgewiesen, davon zwei Drittel bei der Kommission als eigentlicher Verwaltungszentrale. Es ist allzu billig, in diesem Zusammenhang die beliebte Schelte über den Brüsseler „eurokratischen Wasserkopf“ anzustimmen.⁴ Die EU mit 370 Millionen Unionsbürgern verfügt über einen öffentlichen Dienst, der in seiner Größenordnung dem Personal bei den deutschen obersten Bundesbehörden ungefähr vergleichbar und kleiner als manche Verwaltung einer Großstadt in den Mitgliedstaaten ist. Dabei ist mitzubedenken, dass die Gemeinschaft wegen der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der 12 Gemeinschaftssprachen einen Dolmetscher- und Übersetzungsdienst mit ungefähr 3000 Stellen unterhalten muss. Es kommt nicht von ungefähr, dass in Brüssel der größte transnationale öffentliche Dienst entstanden ist. Mit der zu erwartenden Osterweiterung der EU dürften seine Aufgaben weiter zunehmen.
- 3 Eine besondere Herausforderung für die Strukturierung des europäischen öffentlichen Dienstes liegt in seiner „richtigen“ **Zusammensetzung aus Angehörigen der Mitgliedstaaten**. Es handelt sich ebenso um ein fachliches wie um ein politisches Problem. Die Befugnisse der Gemeinschaft reichen oftmals, z.B. in der Landwirtschaft oder bei der Wettbewerbspolitik, tief in den innerstaatlichen Bereich hinein. Dies setzt in Brüssel genaue Kenntnisse und Erfahrungen über die mitgliedstaatlichen Verhältnisse voraus. Sie sind ohne einen hinreichend national diversifizierten europäischen Dienst nicht zu erlangen. Neben

² Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften v. 29.2.1968 = VO 259/68, ABl. L 56/1ff. mit Änderungen; Rogalla, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2.Aufl. 1992; Oppermann, Europarecht, 2.Aufl. 1999, S.291 ff.

³ Hallstein, Zum Ethos des Europabeamten (1963), in: Europäische Reden (Hrsg. Oppermann), 1979, S. 441 ff.

⁴ v. Senger und Etterlin, Das Europa der Eurokraten, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/1992, S. 16 ff.; Abélès, Reise ins Innere der Eurokratie, Label France 7/2000, S. 10 ff.

solchen Sachgründen ist das nationale Prestige nicht zu übersehen, auf der einflussreichen europäischen Ebene mit „eigenen Leuten“ hinreichend vertreten zu sein, um geeignete Ansprechpartner für Anliegen zu haben usf. Dies gilt für Deutschland ebenso wie für andere Mitgliedstaaten.

- 4 In der rauen Wirklichkeit der Gemeinschaftspolitik trat die ursprünglich verklärte Sicht des Europabeamten bald zurück. *Jean Monnet* sah ihn Anfang der fünfziger Jahre noch als einen vom europäischen Geist beseelten „neuen Menschenschlag“, bei dem die nationale Herkunft eine ganz untergeordnete Rolle spielen sollte.⁵ Die Bundesrepublik als Teil eines besiegten und geteilten Staates und international oftmals „Latecomer“, hatte sich nach 1945 stärker als andere einem solchen Leitbild angenähert und ging in ihren Ansprüchen auf personelle Präsenzen in Europa wie auch auf internationaler Ebene zunächst behutsam vor. Das hat Auswirkungen bis heute.⁶
- 5 Inzwischen kann man beim europäischen öffentlichen Dienst längst von einer gewissen „Renationalisierung“ in dem Sinne sprechen, dass die Neigung der Mitgliedstaaten (zusammen mit ihren wirtschaftlichen Lobbies) erheblich zugenommen hat, über personelle Verbindungen Einfluss auf die immer wichtiger gewordenen Entscheidungen der europäischen Rechtsetzung zu nehmen.⁷ Dies gilt besonders für die größeren Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands. Hierfür gibt es einen objektiven Grund. Mit der Fortschreibung der Mehrheitsverhältnisse, besonders im letztlich entscheidenden Rat, anlässlich der Erweiterung der Gemeinschaft von 6 auf bisher 15 Mitgliedstaaten haben die kleineren EU-Staaten an Einfluss gewonnen. Dem suchen die „Großen“ durch Einwirkungen auf die europäische Personalpolitik gegenzusteuern.⁸ Deutschland blieb hierbei im Vergleich vor allem zu Frankreich, Großbritannien und Spanien zurückhaltender. Während bei den Spitzenpositionen der EU-Dienste (Generaldirektoren) im allgemeinen auf eine einigermaßen ausgewogene Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten geachtet wird, hat die Bundesrepublik bei den unteren und mittleren Rängen der A-Kategorie (Höherer Dienst) bisher kaum auf die Erfüllung einer angemessenen deutschen Quote einzuwirken versucht. Erst in den letzten Jahren scheint in Bonn bzw. Berlin die Einsicht zu wachsen, dass es sich hier um ein europapolitisch wichtiges Thema handelt. Einen wesentlichen Beitrag lieferte in diesem Zusammenhang eine ausführliche sozialwissenschaftliche Studie, in welcher der Status Quo der „Deutschen in Brüssel“ erstmals genau analysiert und mit möglichen Reformvorschlägen begleitet wurde.⁹

⁵ *Monnet*, Erinnerungen eines Europäers, 1980, S. 477.

⁶ In der UN-Verwaltung arbeiten 4 % Deutsche bei einem Finanzierungsanteil der Bundesrepublik von 9%. Ähnliche Zahlen z. B. für die UNESCO (3,5/13 %) oder für die WTO (3,8/10,8 %).

⁷ *Diekmann*, Die Vertretung spezifischer Interessen in der EU, in: Weidenfeld (Hrsg.) Deutsche Europapolitik, 1998, S. 209 ff.

⁸ Über den Nizza-Vertrag 2000/2001 versuchen die größeren Mitgliedstaaten, ihr Gewicht im Rat zu Lasten der „Kleinen“ wieder zu verstärken. So sollen in einer künftigen 27-er EG nach der Osterweiterung die dann „sechs Großen“ (Deutschland, England, Frankreich, Italien, Polen und Spanien) über 170 von 345 Stimmen im Rat verfügen. Da die qualifizierte Mehrheit auf 258 Stimmen festgelegt werden soll, ergäbe sich ein „Veto-Recht“

der größeren Mitgliedstaaten. Es würde durch das „demographische Netz“ ergänzt, wonach ein Ratsmitglied verlangen kann, dass diese qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der EU-Bevölkerung einschließt. Vgl. „Erklärung über die Erweiterung der EU“, Ziff. 2. - Zur Kritik *Brok*, Der Vertrag von Nizza: Wird die EU handlungsunfähig ?, FAZ 13.1.2001, S. 11. - Man darf bezweifeln, dass diese Neuregelung, falls sie in Kraft tritt, die Mitgliedstaaten zur Mäßigung in ihren personalpolitischen Ambitionen veranlasst.

⁹ *Neuss/Hilz*, Deutsche personelle Präsenz in der EU-Kommission, 1999. - Die Studie wurde u.a. in den Medien sehr beachtet. Auch dieser Beitrag ist ihr verpflichtet.

a) Zur Rechtsgestalt des europäischen öffentlichen Dienstes

6 Seit dem Fusionsvertrag von 1967 (Art. 24, inzwischen Art. 283 EGV) gilt das im Beamtenstatut von 1968 verwirklichte Prinzip der einheitlichen Verwaltung der drei Gemeinschaften (EG, EGKS, EAG).¹⁰ Zwar gibt es je nach Organ noch unterschiedliche Anstellungsbehörden. Der Status der Europabediensteten ist jedoch grundsätzlich einheitlich bestimmt, unabhängig davon, ob der Einzelne in den Diensten der Kommission, des Generalsekretariats des Rates, des Gerichtshofs usw. steht. Unter den **Leitprinzipien**, die den Status des Europabeamten prägen, sind hier besonders hervorzuheben:

7

- Die Schaffung von Dauerplanstellen, in Verbindung mit einem Auswahlverfahren (Concours), dem **Laufbahnprinzip und einem Beförderungssystem**. Dies beinhaltet die Ablehnung der Rotation zwischen nationalem und europäischem öffentlichen Dienst.
- Befähigung, **Leistung** und Integrität als Einstellungskriterien.
- Unparteilichkeit der Amtsführung und Loyalität zu den Europäischen Gemeinschaften
- Prinzip der **geographischen Ausgewogenheit** bei der Einstellung (Art. 27 Beamtenstatut).

b) „Geographische Ausgewogenheit“

8 Mit der Anerkennung der geographischen Ausgewogenheit im Beamtenstatut als eines der Strukturelemente des europäischen öffentlichen Dienstes ist der Nationalitätenproporz innerhalb der EU-Verwaltung grundsätzlich legitimiert. Allerdings hat der Gerichtshof entschieden, dass die geographische Ausgewogenheit keinen generellen Vorrang gegenüber anderen Leitprinzipien des Beamtenstatuts beanspruchen darf.¹¹ Insbesondere dürfen nicht bestimmte Dienstposten regelmäßig den Angehörigen eines bestimmten Mitgliedstaates vorbehalten bleiben. Ähnlich wie bei Art. 36 GG, wonach in Deutschland bei den obersten Bundesbehörden Beamte aus allen Bundesländern „in angemessenem Verhältnis zu verwenden“ sind, bezieht sich Art. 27 Beamtenstatut auf die Gesamtzahl der europäischen Dienstposten. In diesem Rahmen soll die nationale Herkunft angemessen berücksichtigt werden.¹² Die sachgerechte Auswahl des oder der **Parameter für die „Angemessenheit“** ist in einer multinationalen Gemeinschaft wie der EU jedoch schwierig. Es könnten insbesondere in Frage kommen :

9

- Die **Bevölkerungszahl** eines Mitgliedstaates.
- Das **Bruttosozialprodukt** eines Mitgliedstaates.

¹⁰ Näher Oppermann, (Fn 2). S. 294 ff.

¹¹ EuGHE 1975, 1247 ff. - Rs 81-88/74.

¹² Zum flexiblen Verständnis der „Angemessenheit“ bei Art. 36 GG Gubelt, in: v.Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 3. Aufl. 1995, Art. 36, Rn 7;

- Das Gewicht des **Haushaltsbeitrages** eines Mitgliedstaates.

- Eine Anknüpfung an die Verteilung der **Sitze im Europäischen Parlament** zwischen den Mitgliedstaaten.

- 10 In der Gemeinschaftspraxis gibt es keine feste Einigung auf eines dieser Kriterien. Die Verwirklichung der geographischen Ausgewogenheit nach festen Regeln gestaltet sich auch durch die Erweiterungen der Gemeinschaft schwierig, wenn jeweils Angehörige beitretender Staaten in die Brüsseler Bürokratie aufgenommen werden sollen, ohne dass entsprechend neue Stellen geschaffen werden. In der ursprünglichen Sechsergemeinschaft der fünfziger Jahre gab es eine informelle Absprache, wonach je 25 % der Stellen auf Deutschland, Frankreich, Italien und die Beneluxländer entfallen sollten. Dieses Prinzip ließ sich nach den verschiedenen Erweiterungsrounden nicht mehr durchhalten und veränderte sich vor allem zu Lasten der „großen Drei“. In diesem Zusammenhang ging der deutsche Anteil an A-Beamtenstellen in der Kommission seit den siebziger Jahren stärker als bei den anderen großen Mitgliedstaaten zurück.¹³ So verringerte sich die deutsche Quote bis 1998 von 19% auf knapp 13 %, während sie z.B. im Falle Frankreichs mit 15 % konstant blieb. Soweit man überhaupt von einem bewussten Festhalten an einem Parameter für die „Angemessenheit“ seit den siebziger Jahren sprechen kann, scheint dies am ehesten die Sitzverteilung im Europäischen Parlament gewesen zu sein.¹⁴ Auch unter diesem Parameter bleibt Deutschland bei der Sitzverteilung im Parlament in der 15er - EU (knapp 16 %) leicht unterrepräsentiert, während z.B. Belgien (knapp 4 % Parlamentssitze, aber über 10 % A-Beamte in der Kommission) erheblich überrepräsentiert erscheint.¹⁵ Insgesamt kann man kaum von mehr als einem gewissen „Bemühen“ der EU-Personalverwaltung um die angemessene geographische Verteilung sprechen, wobei die Maßstäbe mehrfach gewechselt haben.
- 11 Das Prinzip der geographischen Ausgewogenheit steht bei Einzelentscheidungen häufig in einem **Spannungsverhältnis** zu anderen der oben genannten Leitprinzipien für die Gestaltung des europäischen öffentlichen Dienstes, insbesondere zum Leistungsprinzip, aber auch zum Gedanken der regelmäßigen Beförderung. Auch wenn es nie „lupenrein“ zu verwirklichen sein wird, darf es aus verschiedenen legitimen Gründen nicht aus den Augen verloren werden. Es wurde bereits erwähnt, dass die Fülle der in den innerstaatlichen Bereich eingreifenden Gemeinschaftsaktivitäten nach einem entsprechend diversifizierten EU-Personal verlangt, das über Kenntnisse der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten verfügt. Da das EU-Recht unterhalb der obersten Ebene im wesentlichen durch die nationalen Behörden ausgeführt werden muss, müssen die Rechtsakte der Gemeinschaft in einer für die Mitgliedstaaten verständlichen und passenden Weise aufbereitet werden.¹⁶ Das europäische Recht gewinnt in den Mitgliedstaaten am besten Akzeptanz, wenn es bei der Vorbereitung in den Händen qualifizierter Angehöriger aus

¹³ Einzelheiten, auch zum Folgenden, bei *Neuss/Hilz* (Fn 9), S. 37 ff.

¹⁴ Wie beliebig die Maßstäbe für die „geographische Ausgewogenheit“ wechseln, zeigt eine jüngere Äußerung des in der *Prodi*-Kommission seit 1999 für die Verwaltungsreform zuständigen Kommissionsmitgliedes *Kinnock*, wonach der Nationalitätenproporz bereits gewahrt sei, wenn ein Angehöriger aus jedem EU-Land auf einem der rund 50 Spitzenposten (Generaldirektor oder Kabinettschef) in der Kommission vertreten sei. Zu diesen neuen Reformprinzipien unten bei 5. a).

¹⁵ Bei der künftigen Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes gemäß dem Vertrag von Nizza (Erweiterungserklärung, Ziff. 1.) in einer 27er - EU fiel der deutsche Anteil an Parlamentssitzen auf gut 13 %, der belgische auf unter 3 %. Gleichzeitig wird sich wiederum das Problem der Integration von Personal aus den mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten in die Kommissionsverwaltung in erheblichem Umfang stellen.

¹⁶ Zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten *Oppermann* (Fn 2), S. 236 ff.

möglichst vielen Mitgliedstaaten liegt.

2. Nationale Präsenz auf der politischen („Regierungs-“)ebene der EU

- 12 Bei Überlegungen zur Zusammensetzung des europäischen Personals werden meistens die Dienste der Kommission als Paradigma herangezogen. Will man ein Gesamtbild der nationalen Präsenz auf Gemeinschaftsebene gewinnen, muss jedoch auch die meist in den Verträgen geregelte oberste politische Ebene einbezogen werden. Dabei stellt sich heraus, dass der Nationalitätenproporz für die Organe und vergleichbare oberste Einrichtungen der EU nach durchaus unterschiedlichen Kriterien festgelegt worden ist.
- 13 Im **Rat** gilt zunächst einmal das Souveränitätsprinzip. Im Rat hat je ein Vertreter jedes Mitgliedstaates Sitz und Stimme (Art. 203 EGV). Die Staatengleichheit kommt bei der in wichtigen Bereichen geltenden Einstimmigkeitsregel voll zum Tragen. Bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit (Art. 205 EGV) wird die Beschlussfassung durch eine - sehr relative - Mitberücksichtigung der Bevölkerungszahlen modifiziert. Hier stehen auf diese Weise 4 - 5 „Große“ (Deutschland, England, Frankreich Italien und Spanien) den unter sich weiter abgestuften kleineren Mitgliedstaaten gegenüber. Im Ergebnis sind bei der qualifizierten Mehrheit bisher die kleineren Mitgliedstaaten begünstigt, wenn man die demographische Proportionalität in die Betrachtung einbezieht.¹⁷
- 14 Formal ist die Zusammensetzung der **Kommission** im Vertrag „europäisch“ ausgestaltet. Festgelegt ist bisher lediglich die Gesamtzahl der Mitglieder (20) und eine Mindest- und Höchstzahl für Angehörige eines bestimmten Mitgliedstaates (maximal 2 Mitglieder). Faktisch entsenden die 5 „großen“ EU-Staaten je 2 Kommissionsmitglieder und die 10 übrigen je ein Mitglied. Vor dem Hintergrund der Bevölkerungszahlen oder der Wirtschafts- und Finanzkraft bedeutet dies eine bevorzugte Berücksichtigung der „Kleinen“. Gerechtfertigt wird dies mit Blick auf die Staatengleichheit und mit der Überlegung, dass alle Mitglieder angemessenen Anteil an der Bildung des Gemeinschaftswillens vor allem bei der Rechtsetzung über das Vorschlagsmonopol der Kommission haben sollen.¹⁸
- 15 Im **Europäischen Parlament** lassen sich gegenwärtig nicht unähnlich der Gewichtung bei qualifizierten Ratsbeschlüssen 4-5 „große“ und weiterhin abgestufte „kleinere“ Sitzzahlkontingente für die einzelnen Mitgliedstaaten erkennen (Art. 190 EGV). Maßgebliches Kriterium, das allerdings nur sehr verhaltene Berücksichtigung findet, ist die Bevölkerungszahl. Auf diese Weise verfügt Deutschland über 99 Abgeordnete, vor England, Frankreich und Italien mit je 87. Aus ähnlichen Gesichtspunkten haben z.B. die Niederlande 31 Abgeordnete, Griechenland und Portugal je 25. Insgesamt wirken sich Souveränität und Staatengleichheit immer noch erheblich zugunsten der kleineren Mitgliedstaaten aus. Luxemburg stellt 6 Abgeordnete, während es bei demographischer Proportionalität leer

¹⁷ Zur mit dem Nizza-Vertrag beabsichtigten Verbesserung des Gewichtes der dann 6 „Großen“ in einer 27er - EU oben Fn 8. - Bekanntlich ist die Einstimmigkeitsregel in Nizza nur in einigen weniger bedeutenden Fällen zugunsten der qualifizierten Mehrheit eingeschränkt worden. - Vgl. insgesamt *Pini*, Der Ministerrat der EU, 1996.

¹⁸ Der Vertrag von Nizza stärkt die künftige Position der kleineren Mitgliedstaaten in der Kommission weiterhin, in einem gewissen Ausgleich zur Regelung beim Rat. Ab 2005 soll zunächst jeder Mitgliedstaat nur über einen Kommissar verfügen. In der späteren 27er - EU soll ein Rotationsverfahren eingeführt werden, wobei die Zahl der Kommissionsmitglieder geringer als diejenige der Mitgliedstaaten sein muss, Art. 4 des Protokolls über die Erweiterung der EU. - Insgesamt *Nass*, Eine Institution im Wandel : Die Europäische Kommission, Festschrift Mestmäcker, 1996, S. 411 ff.

ausginge.¹⁹

- 16 In der **europäischen Gerichtsbarkeit** bestehen sowohl der Gerichtshof als auch das Gericht erster Instanz derzeit aus 15 Richtern. Obwohl die Zuordnung in Art. 221 ff. EGV nicht zwingend vorgeschrieben ist, benennt faktisch jeder Mitgliedstaat einen Richter. Man kann diese Regelung als perfekte Anerkennung der Gleichheit der Mitgliedstaaten deuten, aber auch als Vertrauen in die europäische Unparteilichkeit der Richter, wie sie für die dritte Gewalt selbstverständlich sein sollte. Jedenfalls ist in der europäischen Gerichtsbarkeit wie in keinem anderen Organ der EG ein zahlenmäßiges Übergewicht der Richter aus den kleineren Mitgliedstaaten festzustellen. Daran ändert auch die Benennung der Generalanwälte nichts Entscheidendes, bei denen nach der Praxis die größeren EU-Staaten unter den Generalanwälten ständig vertreten sind, während für die übrigen Mitgliedstaaten ein rollierendes System gilt.²⁰
- 17 Bei der **Europäischen Zentralbank** mit ihrer bisher auf 12 beschränkten Mitgliederzahl („Euroland“) hat eine besonders intensive „Europäisierung“ zu Lasten nationalen Einflusses stattgefunden. Im EZB-Rat, der die grundsätzliche Politik der Bank bestimmt, sind die 11 (seit 2001: 12) Präsidenten der nationalen Zentralbanken vertreten, sowie die 6 Mitglieder des Direktoriums, dem für die laufende Tätigkeit der Bank hohe Bedeutung zukommt (Art. 112 EGV). Das Direktorium ist bei der Erstbesetzung 1998 aus 4 Vertretern der „großen“ Euroland-Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien) und mit zwei der kleineren (Niederlande, Finnland) besetzt worden. Die Vergemeinschaftung der Währungssouveränität führt dazu, dass große Mitgliedstaaten wie Deutschland sich anstelle der bisherigen Alleinbestimmung über ihre Geldpolitik mit einem Stimmanteil von einem Sechstel im Direktorium und mit 2 Stimmen = einem Neuntel im EZB-Rat begnügen. Beide Organe stimmen grundsätzlich mit einfacher Mehrheit ab. Auch bei der EZB schneiden die kleineren Mitgliedstaaten beim Nationalitätenproporz besser ab als größere. Die Niederlande stellen den ersten Präsidenten der EZB.²¹
- 18 Bei den sonstigen EG-Nebenorganen (**Europäische Investitionsbank, Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen**) ergibt sich für den Nationalitätenproporz ein ähnliches Bild. Bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) ist allerdings der Einfluss der 5 größeren Mitglieder (Deutschland, England, Frankreich, Italien und Spanien), welche die Bank kapitalmäßig in erster Linie tragen, größer als bei der EZB.
- 19 Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und Ausschuss der Regionen (AdR) lehnen sich als „Nebenparlamente“ in der nationalen Sitzverteilung bis zu einem gewissen Grade an die Regelung des Europäischen Parlamentes an, ohne jedoch die dortigen genaueren Differenzierungen nach der demographischen Größe nachzuvollziehen. Auch bei WSA und AdR ergibt sich ein überproportionales Gewicht der Mitglieder aus kleineren EU-Staaten. Angesichts des „doppelten Proporz“ in WSA und AdR nach den organisierten beziehungsweise regional/lokalen Interessen sowie der begrenzten Befugnisse beider

¹⁹ In Nizza ist die Zusammensetzung des künftigen Parlamentes einer 27er - EU nach ähnlichen Grundsätzen fortgeschrieben worden. Deutschland behält anlässlich der Vergrößerung des EP von 626 auf 732 Abgeordnete 99 Sitze, während für England, Frankreich und Italien je 72 vorgesehen sind. Die niederländische Zahl vermindert sich auf 25, diejenige von Griechenland und Portugal auf 22. Im einzelnen ergeben sich mancherlei „demographische Ungereimtheiten“. Malta als nunmehr kleinster Mitgliedstaat soll über 5 Mandate verfügen, vgl. Erweiterungserklärung, Ziff. 1 - Insgesamt *Bieber*, Struktur und Befugnisse des EP, Hdb. Europäische Integration, 2. Aufl. 1996, S. 148 ff.

²⁰ Der Nizza-Vertrag (Art. 220 ff. EGV neu) ändert nichts Grundsätzliches an der Art der Zusammensetzung der beiden europäischen Gerichte. Es wird nunmehr ausdrücklich festgelegt, dass der Gerichtshof aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat besteht. - Insgesamt *Sieber*, Die Auswahl der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 1997.

²¹ *Weber*, Das Europäische System der Zentralbanken, WM 1998, S. 1465 ff.

Gremien relativiert sich hier der Nationalitätenproporz.²²

- 20 Im **Ergebnis** zeichnet sich die Organisationsstruktur der EG/EU auf der politischen Leitungsebene im weiteren Sinne durch eine **regelmäßige Besserstellung der kleineren Mitgliedstaaten** aus. Der Einfluss, der den größeren EU-Staaten bei voller Anwendung objektiver Faktoren wie Bevölkerungszahl, Bruttonormalprodukt, Haushaltsbeitrag u.ä. für die „Angemessenheit“ nationaler Repräsentation zustehen würde, tritt zumindest in einem juristischen Sinne zurück. Das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Staatengleichheit spielt in einem „Staatenverbund“ wie der Gemeinschaft eine stärkere Rolle, als man auf den ersten Blick vermutet. Für einen Mitgliedstaat wie Deutschland, der seit der Wiedervereinigung 1990 nach allen Parametern eine Spitzenstellung unter den Mitgliedstaaten einnimmt, bedeutet dies ein bemerkenswertes Einverständnis mit einem „niedrigen Profil“. Die Unterrepräsentation Deutschlands ist in der EZB am ausgeprägtesten.
- 21 Am ehesten wird dem spezifischen Gewicht der Bundesrepublik bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament Rechnung getragen. - Es ist nicht überraschend, dass die größeren Mitgliedstaaten im Verträge von Nizza mit Blick auf eine künftige 27er - EU eine gewisse Verbesserung ihres institutionellen Gewichtes im Rat durchsetzen.²³

3. Zur Besetzung der Spitzenämter in der Europäischen Union

- 22 Besondere Fragen ergeben sich aus der Natur der Sache bei der Abfolge der Nationalitäten in der Besetzung der Spitzenämter innerhalb der EU (Präsidenschaft des Rates, der Kommission, des Europäischen Parlamentes, des Gerichtshofes, der Europäischen Zentralbank usf.). Hier handelt es sich zum einen um mehrjährig zu besetzende Einzelämter, sodass bereits bei 15 Mitgliedstaaten und nach künftigen Erweiterungen noch weniger ein sich ständig wiederholender „Durchgang“ durch alle Mitgliedstaaten ausgeschlossen erscheint. Die Ausnahme bei der **Ratspräsidenschaft** (halbjährlicher Wechsel von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat) ist vertraglich vorgeschrieben (Art. 203 EGV) und wird viel kritisiert. Zum anderen konzentriert sich auf diese politisch herausgehobenen Spitzenämter das europapolitische Interesse der Mitgliedstaaten und auch der europäischen Öffentlichkeit. Der tatsächliche Fortschritt des europäischen Einigungsprozesses ist in manchen Fällen, insbesondere bei der Auswahl der **Kommissionspräsidenten**, von der qualifizierten Besetzung solcher Spitzenämter abhängig gewesen. Mit aller gebotenen Zurückhaltung wird man sagen dürfen, dass Deutschland nach seinem eindrucksvollen Beginn mit Hallstein 1958 als erstem deutschen Kommissionspräsident bei der Besetzung der europäischen politischen Führungsetagen keine besondere Figur gemacht hat. Über die Gründe ist schwer zu spekulieren. Neben der oftmals fehlenden Bereitschaft von deutschen Spitzenpolitikern, sich auf das schwierige Brüsseler Parkett zu begeben, dürfte ein Krebsübel in der bei allen deutschen Parteien vorherrschenden Neigung liegen, die Besetzung der europäischen Spitzenämter als Erstes durch die nationale partei- und koalitionspolitische Brille und nicht nach der internationalen „Vorzeigbarkeit“ der Kandidaten zu sehen.²⁴ Als ein

²² Der Vertrag von Nizza schreibt bei WSA und AdR das bisherige System fort. - Insgesamt *Oppermann*, (Fn.2), S. 156 ff., 167 ff.

²³ Oben Fn. 8.

²⁴ Ein langjähriger Kenner der Brüsseler Verhältnisse, *Hartmut Johannes*, konstatiert seit einiger Zeit dieselbe Kurzsichtigkeit deutscherseits bei den Kandidaturen für Generaldirektoren: „Für Franzosen Karrierestufe, für Deutsche Abstellgleis“, FAZ 4.1.2001. Er sieht ähnliche parteipolitische Engführungen nur noch bei Belgien, Griechenland und Italien, während vor allem Frankreich und Großbritannien

beklagenswertes Beispiel wird öfters der häufige Wechsel im Amt des **deutschen Richters am Europäischen Gerichtshof** seit den achtziger Jahren angeführt, das seit dieser Zeit in die nationale partei- und koalitionspolitische Verfügungsmasse der hohen europäischen Ämter einbezogen worden ist.

4. Geographische Ausgewogenheit auf der europäischen „Arbeitsebene“

- 23 Zur Beurteilung der nationalen Präsenzen innerhalb der „Arbeitsebene“ der A-Beamten des europäischen öffentlichen Dienstes bieten sich vor allem die Dienststellen der **Europäischen Kommission** als bei weitem größter Verwaltungseinheit der EG/EU an. Die Verhältnisse liegen anderwärts (Sekretariat Europäisches Parlament, Generalsekretariat Rat, Verwaltung Gerichtshof, sowie die Sekretariate der sonstigen Einrichtungen) nicht grundlegend anders.
- 24 Wenn man einen Überblick über die Verwirklichung der „geographischen Ausgewogenheit“ im Sinne von Art. 27 Beamtenstatut innerhalb der Kommissionsverwaltung zu gewinnen sucht, ergibt sich grundsätzlich die bereits erwähnte Feststellung, dass sich dieses Prinzip seit langem nur begrenzt verwirklichen ließ. Angesichts des notwendigen Ausgleiches mit anderen Leitgrundsätzen des europäischen Beamtenrechts, wie das Leistungsprinzip und neuerdings immer stärker das Gebot der Gleichbehandlung der Geschlechter, ferner unter Berücksichtigung der notwendigen Integration von Angehörigen der Beitrittsstaaten mussten und müssen immer wieder praktische Kompromisse geschlossen werden. Die Feststellung des Gerichtshofes, dass die geographische Ausgewogenheit keinen generellen Vorrang vor den anderen Prinzipien beanspruchen kann, ist unausweichlich.²⁵ Auf der anderen Seite darf Art. 27 Beamtenstatut in diesem „Prinzipienstreit“ nicht gänzlich vernachlässigt werden, sondern bedarf der steten Mitberücksichtigung. Bei der Frage, welcher Stellenwert dem Nationalitätenproporz beigemessen wird und wie er in praxi gehandhabt wird, spielt **die Qualität der europäischen Personalpolitik der Mitgliedstaaten** eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang schneidet Deutschland seit längerem ungünstig ab.

a) Die „deutsche Delle“

- 25 Ungefähr seit den sechziger Jahren lässt sich innerhalb der Kommissionsverwaltung eine allmähliche Verschlechterung der geographischen Ausgewogenheit zu Lasten der Bundesrepublik feststellen. Das **deutsche Defizit** hat insbesondere seit den achtziger Jahren quantitativ und mit Blick auf die Lage bei den höheren Dienstposten auch qualitativ zugenommen. Es kann bisher noch nicht als dramatisch bezeichnet werden. Jedoch dürfte sich die Lage in der Zukunft infolge der sog. „deutschen Delle“ bei den unteren Rängen der A-Stellen weiter verschlechtern, falls nicht auf deutscher Seite durch eine europäische Personalpolitik mit langem Atem gegengesteuert wird. Einige **Zahlen** mögen die Situation erläutern, wobei sich zum Vergleich insbesondere die Werte für Frankreich und England

wesentlich mehr auf persönliche Qualitäten setzen, nicht zuletzt aus ihren langjährigen kolonialen Erfahrungen. Vgl. auch *Neuss*, Europa mit der linken Hand? Die deutschen Personalentscheidungen für die Kommission der EG, 1988.

²⁵ Oben Fn. 11.

anbieten.²⁶

- 26 Bei einem **Gesamtvergleich** unter Anlegung aller sinnvollen Parameter ergab sich Ende der neunziger Jahre eine ungünstigere Position Deutschlands vor allem im Vergleich zu Frankreich, aber bis zu einem gewissen Grade auch zum Vereinigten Königreich, wenn man dessen Position als „spätes“ Mitglied ab 1973 mitbedenkt:

27

Deutschland : 22 % EU-Bevölkerung; 28 % EU-BSP; ca. 28 % Haushaltsanteil; ca. 16% Sitze EP - **ca. 13 % A-Beamte Kommission.**

Frankreich : 16 % EU-Bevölkerung; 18 % EU-BSP; 18 % Haushaltsanteil; 14% Sitze EP- **ca. 15 % A-Beamte Kommission.**

England : 16 % EU-Bevölkerung; 13 % EU-BSP; 11 % Haushaltsanteil; 14 % Sitze EP - **ca. 11 % A-Beamte Kommission.**²⁷

- 28 In den oberen Rängen der „halbpolitischen“ Generaldirektoren (A 1) lässt sich infolge der geringen Zahl dieser Stellen und wegen der hier besonders wichtigen persönlichen Kompetenz ein „gerechter“ Nationalitätenproporz kaum sinnvoll ermitteln. Bei den ebenfalls wichtigen Direktorenpositionen (A 2) war Deutschland 1998 hinter Frankreich und Großbritannien zurückgefallen.
- 29 Für eine angemessene deutsche Präsenz innerhalb der Kommissionsverwaltung erscheint mittelfristig besonders bedenklich, dass sich der deutsche Anteil an den A-Stellen immer weiter verschlechtert, je „tiefer“ die Positionen sind (A 3-A 8).²⁸ Auf der Ebene der Referats- und Abteilungsleiter (A 4-A 5) befinden sich nicht nur erheblich weniger Deutsche als Franzosen in Kommissionsdiensten, sondern auch die Engländer und sogar die Belgier sind hier stärker repräsentiert. Bezeichnend für die „**deutsche Delle**“ ist insbesondere die im Vergleich zu Frankreich, aber auch z.B. zu Italien geringere Zahl an Deutschen, die seit einiger Zeit über das normale Einstellungsverfahren (Concours) in die Eingangsstellen A 8 und A 7 einrücken. Da im europäischen Dienstrecht vor allem bis zur Stufe A 4 die interne Beförderung die Regel ist, muss sich die „deutsche Delle“ im Laufe der Zeit nach „oben“ weiterverschieben und wird sich verstärken, solange nicht eine größere Zahl von Deutschen den regulären Einstieg in die Kommissionsverwaltung findet.
- 30 Es wäre verfehlt, sich mit der Vorstellung zu beruhigen, legitimer deutscher Einfluss in Brüssel sei bereits gesichert, wenn der Nationalitätenproporz auf den oberen Ebenen (Kommissionsmitglieder und Generaldirektoren) hinreichend hergestellt werde. Die Europäische Gemeinschaft ist im wesentlichen Rechtsgemeinschaft, d.h. sie betreibt eine umfängliche Rechtsetzung und Entscheidungspraxis in hochkomplexen Sachgebieten wie Rechtsangleichung, Landwirtschaft, Wettbewerb oder Umweltpolitik. Dabei werden wichtige „Weichen“ immer wieder bereits auf der Expertenebene der mittleren und unteren Ränge gestellt. In solchen Zusammenhängen spielen auch ohne „böse Absichten“
- 31 nationales Rechtsdenken, Verwaltungstraditionen und überhaupt Auffassungen eine wichtige Rolle und gehen in die Kommissionsvorschläge ein. Revisionen auf der politischen Ebene des Parlamentes oder des Rates sind erfahrungsgemäß nur begrenzt bei besonders brisanten

²⁶ Zu den Zahlen näher *Neuss/Hilz* (Fn.9) insbes. S. 37 ff. Dort auch Behandlung vielfältiger weiterer Aspekte der Brüsseler Personalrekrutierung, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

²⁷ Auch anderwärts gibt es Ungereimtheiten des Nationalitätenproporzes. So ist z.B. die Zahl der belgischen A-Beamten in der Kommission mit 11 % sehr hoch (infolge des Sitzortes Brüssel ?), während für Spanien nur 9 % und für die Niederlande 5 % berechnet werden.

²⁸ Die Zahlen im einzelnen bei *Neuss/Hilz* (Fn.26) aaO.

politischen Fragen möglich. Die geographische Ausgewogenheit ist daher für alle Ränge der Kommissionshierarchie bedeutsam.

b) Zu den Gründen für das deutsche Defizit

- 32 Bei der Frage nach den Gründen für den im Sinne der Ausgewogenheit zu geringen deutschen Personalanteil innerhalb der Kommissionsverwaltung führt kein Weg an der Feststellung vorbei, **dass die wesentlichen Ursachen in Deutschland selbst zu suchen sind**, nicht zuletzt im Fehlen einer durchdachten und verstetigten Personalpolitik mit Blick auf Brüssel. Es wäre unrichtig, nach irgendwelchen „antideutschen“ Planungen u.ä. zu suchen. In der Natur der Sache liegt freilich, dass bei Mitgliedstaaten, die es verstehen, ihre personalpolitischen Interessen gezielt zu verfolgen, gewisse Erfolge nicht ausbleiben.²⁹
- 33 Es gibt verschiedene Gründe für das „hausgemachte“ deutsche Defizit bei der Präsenz in der „Eurokratie“. Nicht alle lassen sich mit konkreten Maßnahmen beheben oder verringern. Ein objektiver Negativfaktor liegt in der im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten geringeren Zahl junger Deutscher, die bereit sind, sich dem für deutsche Personalrekrutierung ungewohnten Concourssystem zu stellen.³⁰ In diesem Zusammenhang ist ferner mitzubedenken, dass die Gehälter im deutschen öffentlichen Dienst z.T. erheblich höher liegen als in manchen anderen Mitgliedstaaten und dass die durch den Föderalismus der Bundesrepublik besonders aufgeblähte öffentliche Verwaltung immer noch bessere Bewerbungsmöglichkeiten bietet als anderwärts. Solche Faktoren dürften in Deutschland nicht selten einer Neigung entgegenwirken, sich in das frankophone Brüssel und in eine europäische Verwaltung zu begeben, in der trotz formaler Gleichberechtigung der deutschen Sprache ganz vorwiegend auf Französisch oder Englisch gearbeitet wird.³¹ Diese verschiedenen objektiven Faktoren gelten nicht nur für Bewerber beim Auswahlverfahren in Erstpositionen (A 8), sondern ähnlich für deutsche Beamte gehobener Kategorie, die für den ab der Stufe A 4 grundsätzlich möglichen (wenngleich in Brüssel ungern gesehenen) externen Seiteneinstieg in Frage kommen. Für diesen Personenkreis sind weitere Karriereüberlegungen bedeutsam, die mit der Haltung deutscher Ministerien und sonstiger Behörden zu einer Entsendung qualifizierter Kräfte nach Brüssel zusammenhängen. Dies gehört zu denjenigen Gründen für das deutsche Defizit, die durch Reformmaßnahmen aus Berlin beeinflussbar wären.

²⁹ In diesem Zusammenhang werden öfters vor allem England und Frankreich, aber auch Spanien genannt. Sowohl in Paris als auch in London bestehen zentrale europapolitische Koordinierungsstellen, die sich auch personalpolitischen Fragen widmen. Im Falle Frankreichs bewirkt in informellem Sinne Manches die Verbundenheit der Absolventen der „Grandes Écoles“, insbesondere der „École Nationale d'Administration“ (ENA). In Großbritannien ist zur Unterstützung britischer Bewerber bei den Brüsseler Einstellungswettbewerben von Regierungsseite die „Fast Stream“-Initiative entwickelt worden. Sie fördert Kandidaturen für das Auswahlverfahren und bietet Hilfen bei der Vorbereitung auf den Concours. Die Ergebnisse können sich regelmäßig sehen lassen. Vgl. einiges bei *Spence*, Staff and Personal Policy in the Commission, in: Edwards/Spence (Hrsg.), *The European Commission*, 1994, S. 62 ff., bei *Neuss/Hilz* (Fn. 9), S. 71 oder bei *Johannes* (Fn.24).

³⁰ Beim Auswahlverfahren 1993/94 standen z.B. 2368 deutsche Bewerber 5172 Franzosen, 4706 Spaniern, 4663 Belgiern und 3768 Engländern gegenüber. Die deutsche Erfolgsquote ist regelmäßig günstig, was Rückschlüsse auf die Qualität der - meist juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen - Ausbildung zulässt. Hierzu, auch zum Folgenden *Neuss/Hilz* (Fn. 9) passim.

³¹ Hierzu näher *Oppermann*, *Das Sprachenregime der EU - reformbedürftig ? 2001* (Im Druck)

5. Reformen beim Nationalitätenproporz ?

- 34 Es ist deutlich geworden, dass Verbesserungen in der Handhabung der geographischen Ausgewogenheit im Sinne von Art. 27 Beamtenstatut angesichts der Komplexität der Materie sehr viel schwieriger zu praktizieren sind, als es vordergründige Kritik am Brüsseler Status Quo gelegentlich einfordert. Das gilt besonders für die europäische Ebene. Dagegen erscheinen einige Verbesserungen bei der deutschen Personalpolitik gegenüber Brüssel möglich, wenn ihr mittel- und längerfristiger Stellenwert innerhalb der deutschen Europapolitik höher eingeschätzt würde als bisher.

a) Eine „neue europäische Verwaltungskultur“

- 35 Auf der Ebene der Gemeinschaft dürften einer präzisen Handhabung der geographischen Ausgewogenheit nach festen Parametern und Grundsätzen schwer überwindbare Schwierigkeiten entgegenstehen, die bereits angesprochen wurden. Der Kranz der Leitprinzipien, die gemäß dem Beamtenstatut die Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes der EG/EU regeln und jeweils im konkreten Fall zum Ausgleich zu bringen sind, ist wohlbegründet und bedarf keiner grundlegenden Änderungen. Die geographische Ausgewogenheit ist darunter nur ein - wichtiger - Teil. Abgesehen von den Änderungen des Nizza-Vertrages an der Spitze von Rat, Kommission und Parlament mit Blick auf die Osterweiterung sind Verbesserungen bei den europäischen Verwaltungsstrukturen durch Änderungen der Rechtsgrundlagen im Primär- oder Sekundärrecht kaum sinnvoll. Die geographische Ausgewogenheit innerhalb der EU-Bürokratie ist kein Thema für weitere institutionelle Reformen im „Post-Nizza-Prozess“.
- 36 Angesichts der Defizienzen innerhalb der Kommissionsverwaltung, die 1999 zum vorzeitigen Ende der *Santer*-Kommission führten, haben sein Nachfolger *Prodi* und das für die Verwaltung zuständige Kommissionsmitglied *Kinnock* auf der verwaltungspraktischen Ebene Reformen eingeleitet, die unter dem Stichwort **„neue Verwaltungskultur“ der Kommission** stehen.³² Die Grundsätze dieser Reformmaßnahmen nehmen eine eher kritische Haltung zu einer genaueren Beachtung des Nationalitätenproporzes ein. Vor allem soll das Leistungsprinzip durchweg der geographischen Ausgewogenheit vorgeordnet werden („Leistung vor Pass“). In diesem Rahmen wurde bereits eine weitreichende Neuorganisation der Generaldirektionen betrieben. Dabei ging es u.a. bei den Spitzenpositionen um den Wegfall der sog. „nationalen Erbhöfe“, wonach z.B. die Generaldirektion Landwirtschaft stets von einem Franzosen, die Handelspolitik von einem Deutschen geleitet worden war. Ferner sollen Kommissionsmitglied und der zuständige Generaldirektor nicht mehr derselben Nationalität angehören dürfen.³³ Diese und ähnliche Prinzipien entsprachen der sehr eingegrenzten Vorstellung der geographischen Ausgewogenheit innerhalb der *Prodi*-Kommission, wonach Art. 27 Beamtenstatut Genüge getan sei, wenn jeder Mitgliedstaat mindestens auf einer der rund 50 Spitzenpositionen der Kommissionsverwaltung

³² Grundlage ist der „Bericht der Weisen“ von 1999, der an die Grundsätze der OECD für Managementethik im Öffentlichen Dienst anknüpft.

³³ Dies führte beispielsweise dazu, dass der deutsche Generaldirektor *von der Pas* die Zuständigkeit für die Osterweiterung abgeben und zur Kultur wechseln musste, nachdem die Erweiterung dem deutschen Kommissionsmitglied *Verheugen* anvertraut worden war.

(Generaldirektor oder Kabinettschef) vertreten ist.³⁴ Im übrigen werde dem Leistungsprinzip der Vorrang gegeben. Ein solches abstrakt überlegenswertes Konzept setzt allerdings voraus, dass für die Leistungsbewertung zuverlässige nationalitätsneutrale Kriterien bestehen und angewendet werden. Ansonsten besteht die Gefahr eines noch freieren Ermessens der Kommission bei der Ernennungspraxis als bisher, womit nach allen Erfahrungen politischer und parteipolitischer Einflussnahme ein weites Feld eröffnet würde. Dabei wären Mitgliedstaaten, die schon seit längerem eine effiziente Politik der Besetzung Brüsseler Spitzenposten mit qualifizierten Landsleuten betreiben - wozu Deutschland bisher nicht gehört - ein weiteres Mal im Vorteil

b) Aufwertung der deutschen Personalpolitik gegenüber Brüssel ?

- 37 Aus deutscher Sicht erscheint daher angesichts der neuen Brüsseler „Verwaltungskultur“ der Aufbau einer **kontinuierlich angelegten Personalpolitik gegenüber der EU-Verwaltung** dringlicher denn je. Dabei geht es nicht um Macht- oder Prestigefragen, sondern um die dauerhafte Sicherung eines legitimen Maßes von Einfluss auf die Rechtsetzung und Entscheidungspraxis der EU, von der Deutschland als mittlerweile größter Mitgliedstaat entsprechend betroffen ist. Die fortgesetzte Akzeptanz des europäischen Einigungswerkes und seines weiteren Ausbaues ist in einem weiteren Sinne auch davon abhängig, dass die EG/EU in der deutschen Öffentlichkeit nicht als eine ferne und fremde „Eurokratie“ empfunden wird, sondern dass die deutsche Gesellschaft sich mit der Brüsseler Europapolitik zu identifizieren vermag, weil sie ihre eigenen Interessen und Vorstellungen hinreichend darin wiederfindet. Um das zu bewerkstelligen, bedarf es genügend Deutscher in Brüssel. Grundlegendes Ziel einer solchen Personalpolitik müsste sein, zunächst der seit den achtziger Jahren eingetretenen negativen Entwicklung Einhalt zu gebieten und auf eine allmähliche Verringerung des bereits bestehenden deutschen Defizits vor allem in der Kommissionsverwaltung hinzuarbeiten. Dabei bedarf die Wahrung eines angemessenen deutschen Anteils bei den Spitzenposition (A 1 und A 2) ebenso der Aufmerksamkeit wie die Gewinnung einer hinreichenden Zahl erfolgversprechender Kandidaturen junger Bewerber für das Brüsseler Auswahlverfahren.
- 38 Zu einer strategisch ausgerichteten Personalpolitik gehört im einzelnen ein ganzes Bündel abgestimmter Maßnahmen.³⁵ Ihr Erfolg setzt vor allem anderen einen Sinneswandel in Berlin dergestalt voraus, dass eine angemessene Präsenz qualifizierter deutscher Bediensteter in der EU-Verwaltung als ein **erstrangiges Desiderat deutscher Europapolitik** angesehen wird. Es hätte sich in einer Reihe von „Vorfeldmaßnahmen“ zu konkretisieren. Mit Blick auf die normale Einstellungspraxis in Brüssel finge das mit einer gezielten europawissenschaftlichen und -praktischen Förderung qualifizierten Nachwuchses in Bund und Ländern an. Sie müsste sowohl Bewerbungen zum EG-Concours als auch die laufenden EU-bezogenen Tätigkeiten in der deutschen Bundes- und Landesverwaltung ins Auge fassen.³⁶ Nach vielen Eindrücken sind ferner beim wichtigen externen Seiteneinstieg in Brüsseler Positionen ab der Position A 4 in Deutschland mancherlei personalpolitische Verbesserungen denkbar. Dies gilt u.a. für die

³⁴ Oben Fn. 14.

³⁵ Eingehende Überlegungen und Vorschläge bei *Neuss/Hilz* (Fn.9), S. 73 ff.

³⁶ Dabei kann auf mancherlei bereits vorhandene Ansätze sowohl in der deutschen Hochschulausbildung als auch in der verwaltungsinternen Weiterbildung aufgebaut werden. Innerhalb einzelner Bundesländer wurden bereits vor längerer Zeit Gesamtkonzepte erarbeitet, deren regelmäßige Fortschreibung angesagt wäre, vgl. z.B. „Baden-Württemberg im Europäischen Binnenmarkt - Analysen und Empfehlungen“ (Hrsg. Beraterkreis für EG-Fragen der baden-württembergischen Landesregierung), 1990 .

Bereitschaft, qualifizierte Bedienstete nach Brüssel gehen zu lassen, während der dortigen Zeit Regelbeförderungen zu ermöglichen und auch in geeigneten Fällen Rückkehrmöglichkeiten in die deutsche Bürokratie zu eröffnen.³⁷

- 39 Organisatorisch setzt der Aufbau einer langfristig konzipierten deutschen Personalpolitik nach französischem und britischem Vorbild die Schaffung einer **zentralen Koordinierungsstelle** für europäische (und möglicherweise gleichzeitig internationale) Personalpolitik innerhalb der Bundesregierung voraus. Sie müsste hinreichend personell ausgestattet und gleichzeitig in ihrer Spitze hochrangig platziert sein, um erforderlichenfalls den raschen Dialog mit der politischen Ebene zu sichern.³⁸

6. Personalpolitik und Europapolitik

- 40 Bei aller Bedeutung der hier behandelten und befürworteten Begründung einer kontinuierlichen und zielbewussten deutschen Personalpolitik mit Blick auf legitime Einbringung von Vorstellungen der Bundesrepublik in die Brüsseler Bürokratie darf nie vergessen werden, dass sie immer nur ein **Hilfsmittel** im Rahmen einer kraftvollen Europapolitik von deutscher Seite sein kann und nicht ein „Ersatz“ für diese. Die erfolgreichen deutschen Beiträge zur europäischen Einigung bisher unter *Adenauer*, *Schmidt* und *Kohl* beruhten auf inhaltlichen Zielsetzungen, die in überzeugende Konzepte gegossen wurden.³⁹ Überlegte Personalpolitik kann jedoch bei der praktischen Umsetzung der Sachpolitik wichtige Dienste leisten. Dies gilt inzwischen besonders im Rahmen der EU, in der gemäß der erreichten Kompetenzverteilung viele Initiativen nicht mehr direkt in den nationalen Hauptstädten verwirklicht werden können, sondern ab einem bestimmten Zeitpunkt von den europäischen Organen aufgegriffen werden müssen. Dabei spielt die Kommission wegen ihres Vorschlagsmonopols bei der europäischen Rechtsetzung (Art. 250 EGV) eine zentrale Rolle. In diesem Zusammenhang bedarf es in der Kommissionsverwaltung Ansprechpartner, die fähig sind, nationale oder auch europäische Anliegen richtig einzuschätzen und sie gegebenenfalls auf den Weg zu bringen.
- 41 Der europäische öffentliche Dienst hat seit seinen Anfängen unter *Monnet* in Luxemburg und *Hallstein* in Brüssel zahlreiche hochqualifizierte Europabeamte in seinen Reihen gekannt, die

³⁷ Manche dieser Maßnahmen können mit Prinzipien des europäischen Dienstrechtes wie der grundsätzlichen Ablehnung der europäisch/nationalen Rotation kollidieren. Eine einfallreiche Praxis hat jedoch auch in anderen Mitgliedstaaten Wege zeitweiliger Abordnung von Spitzenkräften nach Brüssel gefunden. Ein prominentes deutsches Beispiel war *Ernst Albrecht*, der aus den Diensten der Kommission den Weg an die Spitze der niedersächsischen Landespolitik fand.

³⁸ Seit Mitte der neunziger Jahre hat es erste Ansätze sowohl im Auswärtigen Amt als auch im Bundeskanzleramt zur Schaffung einer kohärenten europäisch/internationalen Personalpolitik der Bundesrepublik gegeben (Betreuungskonzept des AA für deutsche EU-Bedienstete, Gesprächskreis für internationale Personalpolitik im BKA, inzwischen die sog. „*Steinmeier-Runde*“). Ähnliche Bemühungen gibt es z.T. auf Länderebene über die Arbeit ihrer Länderbüros in Brüssel. Insgesamt handelt es sich aber bisher um punktuelle Bemühungen, vor allem bei „politischen“ Einzelfällen zugunsten der Besetzung von Spitzenpositionen. Es fehlt die ständige Verwaltungsinfrastruktur und feste Zuordnung einer solchen Koordinierungsstelle, um eine strategische Personalpolitik breiten Stiles zu ermöglichen. Sachgemäß wäre die Zuordnung zum Bundeskanzleramt, da Europapolitik längst keine reine Außenpolitik mehr ist, sondern die meisten Ressorts betrifft. Im BKA könnte am ehesten Fachgeisamen im Interesse qualifizierter deutscher Präsenz in Brüssel entgegengetreten werden. Der deutsche Ständige Vertretung in Brüssel bei der EU müsste in mancherlei Zusammenhängen eng mit der Koordinierungsstelle zusammenarbeiten. Zum Ganzen auch *Weidenfeld (Hrsg.)*, *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, 1998.

³⁹ *Bärenbrinker/Sakubowski*, *Die Geschichte der europäischen Integration*, Integration 1998, S. 103 ff.

maßgeblich zu den großen Erfolgen der Integration seit den fünfziger Jahren beigetragen haben. ⁴⁰ Unter ihnen befanden sich vom Generaldirektor bis zu anderen Rängen eine große Zahl deutscher „Europäer“, die wie etwa *von Donat, Ehlermann, Ernst, Krenzler* oder *Thiesing* (um nur einige inzwischen Ausgeschiedene zu nennen) keinen Vergleich mit den Kollegen aus den anderen Mitgliedstaaten zu scheuen brauchten. Das hindert nicht, das inzwischen quantitativ festzustellende „deutsche Defizit“ innerhalb der EU-Verwaltung in der absehbaren weiteren Entwicklung für bedrohlich zu halten und darüber nachzudenken, wie ihm im Interesse der Akzeptanz der europäischen Einigung in Deutschland begegnet werden könnte. Wer den weiteren Erfolg der Europäischen Union im neuen Jahrhundert fördern möchte, muss daran interessiert sein, dass sich der nun einmal größte Mitgliedstaat in Brüssel angemessen repräsentiert sieht, sodass seine Beiträge zur Fortentwicklung der Gemeinschaft für die deutsche Bevölkerung sichtbar und verständlich bleiben. Dies sicherzustellen, gehört nicht zu den geringsten Aufgaben, die heute der Berliner Europapolitik gestellt sind.

⁴⁰ Heyen (Hrsg.), Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft, 1992.