

Förderung deutscher Präsenz in der Europäischen Kommission

Peer Review – Probleme – Empfehlungen

Oktober 2001

Dieses Papier ist ein Beitrag zur „Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik“, die von der Robert Bosch Stiftung, der Stiftung Wissenschaft und Politik, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und dem Tönissteiner Kreis getragen wird. An dem Papier haben schwerpunktmäßig Mitglieder und Freunde des Tönissteiner Kreises mitgearbeitet.

Kontakt:

TÖNISSTEINER KREIS e. V.

Haus der Deutschen Wirtschaft
Breite Straße 29
D-10178 Berlin

Tel.: +49 (030) 203 08 4090
Fax: +49 (030) 203 08 4092
Email: info@toenissteiner-kreis.de

Inhalt

Einleitung	Seite 3
I. Peer Review: Die Personalpolitik Frankreichs und Großbritanniens gegenüber der EU-Kommission	Seite 4
II. Spezifische Probleme Deutschlands in der Europäischen Kommission	Seite 9
III. Empfehlungen	Seite 13

Einleitung

Ziel dieses Papiers ist es, aus der Perspektive von Praktikern konstruktive Anregungen für die weitere Verbesserung der Personalpolitik der Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission zu geben. Das Papier ist ein Beitrag zur „Berliner Initiative für mehr Internationalität in Bildung, Ausbildung und Personalpolitik“, die von der Robert Bosch Stiftung, der Stiftung Wissenschaft und Politik, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und dem Tönissteiner Kreis getragen wird. An dem Papier haben schwerpunktmäßig Mitglieder und Freunde des Tönissteiner Kreises aus der EU-Kommission sowie aus Bundesressorts mitgearbeitet.

I. Peer Review: Die Personalpolitik Frankreichs und Großbritanniens gegenüber der EU-Kommission

Es liegt in der Natur der Sache, daß die Personalpolitik einzelner EU-Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission wenig transparent ist. Insofern muß die folgende Analyse fragmentarisch bleiben und kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Sowohl Frankreich als auch Großbritannien betreiben eine aktive Personalpolitik, in die Kommissionsmitarbeiter der eigenen Nationalität sehr viel enger eingebunden werden als dies bisher in Deutschland der Fall ist. Beide Länder profitieren dabei von der parteiübergreifenden Vernetzung ihrer Eliten, die ihren Ursprung im französischen (Ecole Nationale d'Administration (ENA), grandes écoles) bzw. britischen (Oxford/Cambridge) Bildungssystem hat. Diese Vernetzung hat zur Folge, daß die Mitarbeiter der Kommission und der nationalen Regierung sich vielfach von gemeinsamen Ausbildungszeiten kennen. Zudem ist die Personalpolitik beider Regierungen in der Kommission weitgehend parteunabhängig, was nicht nur das volle Ausschöpfen des zur Verfügung stehenden Talentpools erlaubt, sondern auch die Zusammenarbeit innerhalb der Kommission und zwischen Kommissionsbeamten und der jeweiligen Hauptstadt erleichtert.

Bei beiden Ländern bestehen enge Kontakte zwischen Generaldirektoren und Kabinetten mit den Ständigen Vertretungen und den nationalen EU-Koordinierungsstellen SGCI in Paris bzw. European Secretariat des Cabinet Office in London. Im Zusammenspiel Kommissionsbeamte, Ständige Vertretung und Hauptstadt wird eine langfristige Schwachstellenanalyse zur Präsenz in strategisch wichtigen Bereichen der Kommission durchgeführt. Generaldirektoren und die Kabinettschefs/stv. Kabinettschefs der eigenen Kommissare sind eng in Konzeption und Durchführung der Personalpolitik der Hauptstädte beteiligt.

In den Generaldirektionen wird ein Netzwerk nationaler Ansprechpartner unterhalten, das insbesondere jüngere Multiplikatoren umfaßt. Diese Netzwerke werden auch für die inhaltliche Zusammenarbeit zwischen Kommission und Hauptstadt genutzt. Der Personalreferent an der Ständigen

Vertretung wird frühzeitig über Veränderungswünsche der Kommissionsbeamten eigener Nationalität unterrichtet und fungiert auf Basis dieser Informationen z.T. als externe Stellenvermittlung.

Aufgrund geringerer Bewerberzahlen engagiert sich Großbritannien stärker als Frankreich, Concours-Teilnehmer auf Einstiegsebene A8-A7 zu fördern. Grund für vergleichsweise niedrigere britische Bewerberzahlen ist das negative Image der EU sowie fehlende Sprachkenntnisse. Das Cabinet Office in Zusammenarbeit mit der britischen Ständigen Vertretung führt seit Jahren intensive Bewerberberatung mit britischen Kommissionsbeamten bei allen Stadien des Concours durch.

In den neunziger Jahren richtete das Cabinet Office das European Fast Stream Programm („EFS“)¹ ein, bei dem zu Beginn pro Jahr etwa 20-30 Hochschulabsolventen über alle Ministerien hinweg eingestellt wurden. Der Einsatz erfolgt jeweils mit Europabezug sowie fachlicher wie auch sprachlicher Concours-Vorbereitung. Die Teilnehmer des Programms verpflichten sich, an allen Concours der EU Institutionen in einem bestimmten Zeitraum teilzunehmen. Gleichzeitig wird ihnen aber auch die Möglichkeit der Übernahme in den britischen Staatsdienst gegeben. Zunächst war das Programm auf eine Dauer von vier Jahren beschränkt und zielte darauf ab, möglichst schnell die britische Präsenz in der Kommission zu verbessern.

Heute sind die Einstellungszahlen niedriger (10-15 jährlich), und die Befristung der Arbeitsverträge wurde aufgehoben. Ziel ist nicht mehr nur, die britische quantitative Präsenz zu erhöhen, sondern auch informelle Kontakte zwischen der britischen Regierung und der Kommission zu verbessern und die Europafähigkeit sowie Attraktivität der britischen Ministerien auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Der Verbleib der EFS-Teilnehmer in der britischen Verwaltung ist deshalb genauso akzeptiert wie ihr Weggang nach Brüssel.

Die britische Personalpolitik gegenüber der Kommission ist insgesamt stark auf Intervention zur Durchsetzung der eigenen Interessen ausgelegt. Gefördert werden in erster Linie Karrieren der britischen Kommissionsbeamte, die ihre Arbeit an britischen Interessen ausrichten. Diese Karriereförderung erfolgt z.T. über sehr gezielte Einflußnahmen Londons im

Zusammenspiel mit hochrangigen internen britischen Netzwerken. Schwäche dieser Politik ist, daß sie dazu geführt hat, daß diese britischen Kommissionsbeamte den Ruf haben, abhängig zu sein und deshalb generell bestimmte sensitive Funktionen eher nicht an Briten vergeben werden.

Die französische Personalpolitik hatte ursprünglich den Vorteil, daß ohnehin Strukturen und Aufbau der Kommission nach französischen Modellen erfolgte und Französisch weitenteils dominierende Arbeitssprache war. Französische Bewerber hatten deshalb einen natürlichen Startvorteil, sowohl bei Concours-Teilnahme als auch beim damals noch recht einfachen Quereinstieg auf höheren Ebenen. Angesichts der Popularität der Integration in Frankreich und des französischsprachigen Umfelds in Brüssel sowie geographischer Nähe, gab es immer genügend qualifizierte französische Bewerber. Frankreich hat insofern keine Probleme, sondern ist in der Kommission unter den vergleichbaren Mitgliedstaaten personell relativ am besten vertreten.

Allerdings verliert das Französische als Arbeitssprache der Kommission an Einfluß gegenüber dem Englischen. Auch ist seit einigen Jahren, insbesondere mit Antritt der Prodi-Kommission, der externe Quereinstieg erschwert worden. Da gerade der Quereinstieg der nationalen französischen Beamten mit ENA-Hintergrund die Vernetzung zwischen Kommission und französischer Regierung sicherstellt, ist dies für Frankreich ein Problem. Die besten ENA-Absolventen haben sehr attraktive Aufstiegschancen in der französischen Verwaltung, so daß diese Gruppe generell kaum über die Concours-Schiene, sondern über einen Quereinstieg in Kabinette oder Leitungsfunktionen in die Kommission kommt.

Die ENA selbst entsendet regelmäßig Studenten als „Stagiaires“ für sechs Monate in die Kommission, wo sie in einem Kabinett (auch nicht-französischer Kommissare) oder bei einem französischen Generaldirektor üblicherweise in sehr privilegierter Position mit eigenen Verantwortungsbereichen eingesetzt werden. Diese Stagen finden außerhalb des regulären Praktikaprogrammes der Kommission statt und werden spezifisch auf die Bedürfnisse der ENA zugeschnitten, die diese auch finanziert.

Die jungen französischen Kommissionsbeamte werden zwar bei ihrer Rekrutierung durch die Kommission von der Reserveliste der Concours unterstützt, danach aber wenig weiter systematisch gepflegt und gefördert. Im Gegensatz zu den Briten, die in einschlägigen Bereichen auch große Aufmerksamkeit der Arbeitsebene widmen, ist die französische Personalpolitik mehr auf die oberen Hierarchiestufen konzentriert. Die jüngeren französischen Kommissionsbeamte haben teilweise ein bewußt distanzierendes Verhältnis zu Frankreich. Allerdings ändert sich dies z.T. mit dem hierarchischen Aufstieg.

Mehr als Frankreich nutzt Großbritannien alle Möglichkeiten, auch auf den unteren Ebenen in relevanten Bereichen präsent zu sein. Dabei wird oft unbürokratisch und schnell gehandelt, selbst wenn es um die Besetzung von Referentenposten geht, soweit dies im Rahmen der gültigen Rekrutierungsverfahren möglich ist.

Sowohl Großbritannien als auch Frankreich haben bei der Besetzung der Kabinette der Prodi-Kommission gezielt versucht, eigene Beamte unterzubringen und dabei auch miteinander kooperiert. Großbritannien hat bereits weit im Vorfeld der Kabinettsbesetzungen eigene Beamte als sog. „nationale Experten“² platziert, von denen einige in Kabinettspositionen berufen wurden. Diese brachten so bereits Kommissionserfahrung mit, was ihnen einerseits fachlich den Einstieg erleichterte und andererseits ihre interne Akzeptanz erhöhte. Frankreich dagegen nutzt das Instrument der nationalen Experten weniger strategisch. Zahlenmäßig beschäftigen Großbritannien, Frankreich und Deutschland etwa gleich viele nationale Experten in der Kommission (inklusive aus Bundesländern/Regionen, Wirtschaft usw.).

Schließlich haben Frankreich, Großbritannien und andere Mitgliedstaaten keine Vorbehalte, für wichtige Posten in der eigenen Verwaltung oder Internationalen Organisationen ehemalige Mitarbeiter der Kommission zu ernennen. So wurde unter Margret Thatcher der damalige Generaldirektor der DG Markt, Fitchew, zum Chef des Cabinet Office ernannt. In das Kabinett von Premierminister Jospin wurde ein Kommissionsbeamter aus dem Kabinett des Kommissars De Silguy rekrutiert. Der frühere Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, Dewost, blieb zeitlebens Mitglied

des Französischen Conseil d'Etat und nimmt nach Ausscheiden aus der Kommission die Funktion des Präsidenten der Kammer für das Sozialrecht im Conseil d'Etat wahr. Derartige Praktiken fördern die Attraktivität der Tätigkeit in der Kommission für qualifiziertes Personal, dienen aber auch dazu, die Loyalität zum Heimatstaat zu erhalten und zu fördern.

So beeindruckend insgesamt die englische und französische Personalpolitik gegenüber der Kommission auch erscheinen mag, so sollte allerdings ihre Wirksamkeit in der Praxis nicht überschätzt werden. Einflußnahme aus den Hauptstädten findet ihre natürliche Grenze an der Nationalität der Entscheidungsträger. Gerade in der Prodi-Kommission wird bewußt auf eine stärkere Durchmischung der Nationalitäten z.B. in den Kabinetten und systematische Rotation auf Spitzenfunktionen gesetzt. Im übrigen stellt das heute in der Kommission allgemein geltende Concours-Verfahren nicht nur bei der Einstellung, sondern auch bei jeder Beförderung, bis hin zum Generaldirektor, eine höchstmögliche Garantie der Objektivität dar.

- 1 Weitere Informationen unter www.civilservice.gov.uk/jobs/efs/
- 2 Sog. Abgeordnete Nationale Sachverständige/nationale Experten können von Mitgliedsstaaten, Regionalbehörden oder dem Privatsektor für bis zu 3 Jahren in eine Dienststelle der Kommission entsandt werden. Das Grundgehalt wird von der Entsendestelle finanziert, wobei die Kommission eine zusätzliche Tagespauschale zahlt.

II. Spezifische Probleme Deutschlands in der Europäischen Kommission

Im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien ist die Zusammenarbeit unter den Deutschen weniger ausgeprägt. Bei der deutschen Personalpolitik innerhalb der Kommission spielt traditionell die Parteizugehörigkeit eine sehr viel größere Rolle. Die existierenden deutschen kommissions-internen Netzwerke sind größtenteils parteibezogen. Dies hat zur Folge, daß einerseits der für bestimmte Positionen in Frage kommende Bewerberpool kleiner wird, wenn nur Bewerber mit der jeweils passenden Parteizugehörigkeit zum Zuge kommen, andererseits führt es zur Zersplitterung der Deutschen innerhalb der Kommission.

Im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien war die Bundesregierung bisher eher zurückhaltend, bereits im Frühstadium von Kommissionsentwürfen eigene Positionen einzufüttern, was vor allem auf die komplizierten europapolitischen Abstimmungsprozesse zwischen den einzelnen Bundesministerien und mit den Bundesländern zurückzuführen ist. Die Bundesregierung ist so sehr mit ihrer eigenen internen Abstimmung beschäftigt, daß Interventionen in Brüssel zumeist eher reaktiv und zu spät im Meinungsbildungsprozeß der Kommission erfolgen, wenn Kommissionsentwürfe bereits finalisiert sind. Um dann deutsche Positionen durchzusetzen, muß mit sehr viel höherem politischen Druck agiert werden. Angesichts dieser Strukturen hatte in der Vergangenheit eine informelle inhaltliche Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Deutschen in der Kommission einen geringeren Stellenwert.

Diese Grundhaltung hat sich seit einigen Jahren sehr gewandelt. EU und internationale Personalpolitik wird nunmehr als wichtige Priorität angesehen und offensiv angegangen. So wurde im Auswärtigen Amt die Koordinierung für internationale Personalpolitik ausgebaut und über die Besetzung mit einem hochrangigen Beamten im Botschafferrang aufgewertet. Die Ständige Vertretung hat den Kontakt zu deutschen Kabinettsmitarbeitern in der Kommission intensiviert und ein Netzwerk von deutschen Ansprechpartnern in allen Generaldirektionen geschaffen, das insbesondere für personalpolitischen Informationsaustausch und Concours Vorberei-

tung deutscher Bewerber genutzt wird. Werbung und Beratung für Concours wurden vom Auswärtigen Amt neu ausgerichtet. Das AA führt jetzt selbst sehr praxisorientierte Trainingsseminare für EU-Concours durch, bei denen gezielt über das Netzwerk deutscher Ansprechpartner in der Kommission jüngere Kommissionsmitarbeiter als Referenten auftreten. In den Concours erfolgreiche Bewerber werden an das Netzwerk vermittelt, von dem sie Hilfestellung bei der Stellensuche erhalten.

Zudem besteht schon seit mehreren Jahren für erfolgreiche Concoursabsolventen die Möglichkeit, befristet eine Stelle mit EU-Bezug in Bundes- oder Länderressorts zu erhalten, um die Wartezeit bis zur Anstellung in der Kommission zu überbrücken. Hierdurch verbessern sich einerseits die Möglichkeiten, tatsächlich eine Stelle in der Kommission zu finden, andererseits lernen die zukünftigen Kommissionsbeamten die deutsche Europapolitik von innen kennen. Als weitere Maßnahme wurde die personelle Kapazität für Personalfragen an der Ständigen Vertretung aufgestockt.

Im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien konnte allerdings bisher die inhaltliche Zusammenarbeit noch nicht hinreichend entwickelt werden. Auf Seiten der Bundesregierung erschweren die o.g. strukturellen Koordinierungsschwierigkeiten der deutschen Europapolitik eine frühere informelle Einbeziehung und Information deutscher Kommissionsbeamte. Andererseits bestehen bei einem Teil der deutschen Kommissionsbeamten auch Vorbehalte gegenüber einer Zusammenarbeit mit der Bundesregierung.

Neben Problemen der Zusammenarbeit hat Deutschland in der EU-Kommission vor allem aber ein quantitatives Problem der personellen Präsenz. Dieses Problem wurde 1999 in einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung umfassend untersucht.³

Fazit der Analyse der Adenauer-Stiftung ist, daß Deutschland sowohl auf der Ebene der A4 und A5 Referats- und Abteilungsleiter als auch der Referentenebene A6 und A7 z. T. um bis zu einem Drittel der Zahl nach schlechter vertreten ist als Frankreich⁴. Auf der Einstiegsebene A8 liegt der deutsche Anteil nach den Aussagen dieser Studie sogar um die Hälfte unter dem französischen. Auf der A3-Ebene fällt der Abstand zu Frankreich geringer aus, allerdings wird sich dies in weni-

gen Jahren durch große Pensionierungswellen ändern. Da die Spitzenfunktionen A2 und A1 bei Mangel guter interner Kandidaten extern besetzt werden dürfen und die Mitgliedstaaten ihre angemessene Repräsentanz eng überwachen, ist das Verhältnis hier meist eher ausgewogen. Allerdings ist in der Praxis die Bedeutung der einzelnen A1 und A2 Funktionen sehr unterschiedlich, so daß hier eine reine quantitative Analyse nicht ausreicht.

Die sog. „deutschen Dellen“ bei der personellen Präsenz in der Kommission sind auf Popularitätstiefs der EU und ihrer Institutionen in Deutschland zurückzuführen, die jeweils zu einem Abfallen der Bewerberzahlen führte. Besonders war dies in den 70er Jahren der Fall, so daß es heute z.B. nur sehr wenige Deutsche in einem Lebensalter um 50 in der Kommission gibt. Im Vergleich dazu wurden z.B. Franzosen sehr viel kontinuierlicher eingestellt, so daß dort kaum Lücken in einzelnen Jahrgängen bestehen.

Hinzu kommt, daß die Einstellung der deutschen öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Alter sich deutlich von der in Frankreich, Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten unterscheidet. Für Franzosen und Briten ist es normal, Führungsposten etwa der A2-Ebene mit Kandidaten in den 40igern, zum Teil sogar Ende 30, zu besetzen. Generaldirektoren können dementsprechend bereits zwischen 40 und 55 ernannt werden. Im Ergebnis kann dies dazu führen, daß französische und britische A2 und A1 Beamte länger auf hohen Posten in der Kommission bleiben. Sie akkumulieren damit sowohl Erfahrung als auch Einfluß. Demgegenüber fällt es wegen ihrer internen Alterstruktur der deutschen Verwaltung schwerer, jüngere Kandidaten für höherrangige Posten zu fördern. So wird mittelfristig Einflußpotential verspielt, weil Deutsche zumeist erst in höherem Alter in A2 und A1 Positionen kommen, sie damit weniger lange auf dieser Ebene verbleiben und dementsprechend weniger Erfahrung und Einfluß akkumulieren.

Durch die EU-Erweiterung wird sich die deutsche Unterrepräsentanz voraussichtlich weiter verschärfen. Wenn an der derzeitigen Politik festgehalten wird, das Personal der Kommission im Zuge der Erweiterung konstant zu halten, müssen etwa 4000 Stellen aus dem Gesamtstellenpool von 20.000 mit Bewerbern aus den Beitrittsländern besetzt werden. Da

in den Zeitraum ab 2004 größere Pensionierungswellen besonders von deutschen Kommissionsbeamten fallen, würde dies dazu führen, daß die Umschichtung hin zu Personal aus den neuen Beitrittsländern gerade den deutschen Personalanteil überproportional verringert.⁵

3 Interne Studie Nr. 180/1999, Beate Neuss/Wolfram Hiltz, Deutsche personelle Präsenz in der EU-Kommission, Adenauer-Stiftung, 1999, erhältlich unter www.kas.de

4 ebd, S. 45 ff.

5 In ähnlicher Situation befindet sich auch Italien

III. Empfehlungen

Deutschland sollte keine auf intensive Durchsetzung eigener Interessen angelegte Politik in der Kommission verfolgen. Weder sollte Druck auf Kommissionsmitarbeiter zur Durchsetzung deutscher Interessen ausgeübt, noch in irgendeiner Form Weisungen durch deutsche Stellen erteilt werden. Nationale Einflußnahme sollte dort ihre Grenzen finden, wo die vertraglich festgeschriebene Unabhängigkeit der Kommission in Frage gestellt wird. Gerade Deutschland, das aufgrund seiner Größe immer mehr als potentiell einflußreichstes EU-Mitgliedsland gesehen wird, sollte diese Prinzipien bewußt einhalten und verteidigen.

Auf der anderen Seite liegt es auch im Interesse der Kommission, daß Deutschland adäquat vertreten ist und daß eine frühzeitige und effektive Zusammenarbeit mit Berlin zustande kommt. Wie unter 2. aufgezeigt, bestehen nach wie vor strukturelle Defizite, die auch aufgrund entsprechender Presseberichterstattung von der deutschen Öffentlichkeit kritisch gesehen werden. Für die Akzeptanz weitergehender EU-Integration in Deutschland und die Weiterentwicklung der Kommission in Richtung eines echten europäischen Exekutivorgans ist eine Verbesserung dieses Zustands ein wichtiger Faktor.

Als Fazit aus der Analyse von 1. und 2. schlägt dieses Papier Maßnahmen zu den folgenden 9 Punkten vor:

1. Früheres Einbringen deutscher Standpunkte in die Kommission und bessere Koordinierung der deutschen Europapolitik

Eine adäquate quantitative deutsche Präsenz in der Kommission allein ist nicht ausreichend. Wichtig ist auch, stärker zu inhaltlicher Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Kommission zu kommen. Ziel dieser Zusammenarbeit wären frühzeitige gegenseitige Informationen und Gedankenaustausch über die jeweiligen Standpunkte im Vorfeld von Kommissionsinitiativen, wie dies von Frankreich und Großbritannien regelmäßig praktiziert wird.

Eine Voraussetzung dafür wäre eine Verbesserung der EU-Koordinierung innerhalb der Bundesregierung, da bisher der Meinungsbildungsprozeß zwischen den Bundesressorts für eine Früheinfütterung kaum erfolgt und zu heterogen ist. Hierfür müßten entweder die gegenwärtigen Koordinationsstrukturen über AA/BMF weiter verbessert oder eine neue EU-Koordinierungsstelle z.B. nach französischem oder britischem Vorbild im Bundeskanzleramt geschaffen werden.

2. Verbesserung der deutschen Netzwerke in der Kommission und ihrer Zusammenarbeit mit der Bundesregierung

Ein oben identifizierter Hemmfaktor für Zusammenarbeit ist die Differenzierung der Deutschen nach Parteizugehörigkeit. Dem französischen und britischen Beispiel folgend sollte deshalb der Stellenwert der Parteizugehörigkeit bei der Personalpolitik zugunsten von Qualifikation verfügbarer Bewerber verringert werden. Innerhalb der Kommission sollte es zu mehr systematischer und parteiübergreifender Zusammenarbeit kommen, besonders zwischen den deutschen Generaldirektoren und den Kabinettschefs/stv. Kabinettschefs der deutschen Kommissare untereinander, aber auch mit der Ständigen Vertretung und Berlin. Gerade das effiziente Zusammenspiel zwischen diesen vier Akteuren stellt einen zentralen Erfolgsfaktor der britischen und französischen Personalpolitik dar und sollte deshalb so weit wie möglich übernommen werden. Ferner sollten mehr fachspezifische Netzwerke geschaffen werden zwischen den Generaldirektionen in der Kommission, der Ständigen Vertretung und den jeweils zuständigen deutschen Ministerien.

Das seit mehreren Jahren bestehende aktive Engagement der Ständigen Vertretung, als Relais einer engeren Zusammenarbeit zu fungieren, sollte weiter vertieft werden. Dafür wäre es hilfreich, wenn die Ständige Vertretung mehr Mitarbeiter hätte, die die Kommission von innen kennen.

Die personalpolitische Arbeit der Ständigen Vertretung sollte weiter intensiviert werden. Nach französischem Vorbild könnte eine systematische Erfassung von Vakanzen innerhalb der Kommission und Personalbewegungen deutscher Kommissionsbeamter angestrebt werden. Ziel dabei wäre, eine

gute deutsche Präsenz an strategisch relevanten Positionen sicherzustellen. Hierbei käme es nicht nur auf Spitzenfunktionen an, sondern auch auf die Arbeitsebene und das mittlere Management, die im System der Kommission z.T. erheblichen Einfluß und Gestaltungsspielraum haben. Bei der Analyse, welche Positionen strategisch relevant sind, sollte noch systematischer auf die Expertise der deutschen Kommissionsbeamten im engen Zusammenspiel mit der Ständigen Vertretung zurückgegriffen werden. Um dies leisten zu können, müßte die personelle Kapazität für Personalfragen in der Ständigen Vertretung weiter aufgestockt werden.

Das Netzwerk deutscher Ansprechpartner in den Generaldirektionen ist ein wichtiger Schritt zu einer systematischen Zusammenarbeit mit deutschen Kommissionsbeamten. Es sollte weiterentwickelt werden, wobei prioritär Kommissionsmitarbeiter in Querschnitts- oder Multiplikatorfunktionen einzubeziehen wären. Ggf. sollten auch weitere, spezifischere Netzwerke, z.B. der Assistenten von Generaldirektoren und Direktoren, geschaffen werden. Das „horizontale“ Netzwerk der auf gleicher Ebene arbeitenden Kollegen sollte durch „vertikale“ Vernetzung zwischen den Ebenen ergänzt werden.

3. Effektive Karrierebegleitung der deutschen Kommissionsbeamten durch die Ständige Vertretung

Die Ständige Vertretung sollte deutsche Kommissionsbeamte in ihrer Karriereentwicklung noch systematischer beraten und unterstützen. In Abstimmung mit den Betroffenen sollte, wo nötig, die Besetzung bestimmter Stellen durch die Ständige Vertretung weiterhin auch offensiv politisch flankiert werden.

Für neue deutsche Kommissionsbeamte und neue Mitarbeiter der Ständigen Vertretung könnten gemeinsame Einführungskurse abgehalten werden, in denen ein Austausch über die Abläufe und Muster der Politikgestaltung in der Kommission vermittelt würde.

Mitarbeiter von Bundesministerien, die über Concours in die Kommission wechseln, sollten als zukünftige Multiplikatoren der Zusammenarbeit besonders gefördert werden. Wie in den sechziger und siebziger Jahren praktiziert, sollten Beurlaubungen großzügig gewährt und bis zum Erreichen der Pensions-

grenze verlängert werden, um über ein langfristiges Rückkehrrecht bestehende Bindungen zu erhalten. Vorbild könnte die französische Praxis sein, bei der weitgehend unbefristetes Doppelbeamtenum zugelassen wird. Bestehende Restriktionen bei der Übertragung von Pensionsansprüchen, die dazu führen, daß derzeit de facto eine Entscheidung über Verbleib in der Kommission oder Rückkehr in die Bundesverwaltung schon nach anderthalb Jahren nach Wechsel in die Kommission zu treffen ist, sollten geändert werden.

Es ist im deutschen Interesse, daß Kommissionsbeamte Strukturen und Funktionsweise der Bundesregierung von innen kennen. Auch sollte die Bundesregierung die Arbeitsweise der Kommission genauer verstehen. Insofern sollte Kommissionsbeamten auch Karrierechancen in der Bundesverwaltung oder auch auf Länderebene ermöglicht werden, auch wenn sie vor ihrem Eintritt in den Kommissionsdienst nicht deutsche Beamte waren.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist der seit kurzem bestehende Beamtenaustausch zwischen der Kommission und Bundesministerien. Dieser sollte ausgebaut werden, nicht nur auf Arbeitsebene, sondern nach Möglichkeit auch in Leitungsfunktionen. Durch Rückkehr- und Aufstiegschancen in Deutschland würde das Interesse von Kommissionsbeamten an Zusammenarbeit und Kontaktpflege mit deutschen Stellen gefördert.

Das Prinzip der „Spiralkarriere“, bei dem deutschen Beamten, die eine gewisse Zeit in der Kommission gearbeitet haben, durch ihre Heimatverwaltung nach der Rückkehr eine höhere Position angeboten wird, sollte dem Gedanken nach auch für Mitarbeiter der Kommission gelten. Da die Bundesregierung nicht garantieren kann, daß Kommissionsbeamten nach Rückkehr aus der Bundesverwaltung in der Kommission eine höhere Stelle angeboten wird, sollte der Aufenthalt in der Bundesverwaltung die Qualifikation vermitteln, die für eine höhere Funktion in der Kommission nötig und hilfreich ist.

Dazu sollte es möglich sein, daß Kommissionsbeamte in der Bundesverwaltung zeitlich befristet Leitungsfunktionen übernehmen, auch wenn sie in der Kommission bisher keine Leitungsfunktion innehatten bzw. ihre Leitungsfunktion auf einer niedrigeren Ebene lag als die in Bundesverwaltung

ausgeübte Funktion. Dieses vorgehen ist auch deshalb von Bedeutung, weil die zeitweise „Rückkehr“ in den Heimatstaat von der Peer Group in der Kommission durchaus mit Mißtrauen beobachtet wird.

Die Bekleidung einer höheren Funktion in der Heimatverwaltung, die eine höherwertige Qualifikation vermittelt, läßt sich im Rahmen der Karriereentwicklung innerhalb der Kommission besser vertreten, da diese zusätzliche Qualifikation durchaus im Interesse der Kommission ist, und nicht nur als „Ausflug“ nach Hause zum Zwecke der stärkeren Bindung an die Heimat angesehen werden kann. Will die Bundesregierung den Aufstieg deutscher Beamten in der Kommission fördern, dann muß der Austausch mit der Bundesverwaltung eine Sprosse dieses Aufstieges darstellen können.

4. Ein strategisches Entsendemodell in die Kommission für Mitarbeiter der Bundesregierung

Neben der bereits angegangenen effektiven Concours-Betreuung wäre ein Ausweg aus den oben analysierten Defiziten bei der quantitativen Präsenz in der Kommission eine Erhöhung des Anteils befristet entsandter deutscher Beamte. Zur Förderung der inhaltlichen Zusammenarbeit und besseren Verständnisses der internen Abläufe wäre es ebenfalls wünschenswert, einen größeren Anteil von Mitarbeitern der Bundesregierung in der Kommission zu haben.

Je mehr Kommissionserfahrung Bewerber aus der Bundesregierung für extern zu besetzende Stellen mitbringen, desto besser ihre interne Akzeptanz in der Kommission und desto größer ihre Fähigkeit, sich auch tatsächlich effektiv in der Kommissionshierarchie durchzusetzen. Insofern kommt der Entwicklung und systematischen Anwendung eines strategischen Entsendemodells besondere Bedeutung zu.

Mit dem „Spiralkarrieremodell“ und den „Entsenderichtlinien“ der Bundesregierung sind wichtige Eckpunkte eines Entsendekonzeptes bereits vorhanden. Die Spiralkarriere war in der Praxis allerdings bisher auf wenige Einzelfälle begrenzt und wurde nicht systematisch genug betrieben.

Entsendungen sollten auf drei Ebenen erfolgen: Einstieg wäre eine dreijährige Verwendung in einer Generaldirektion der Kommission als nationaler Experte, der für die notwendigen Kenntnisse der Arbeitsebene sorgen würde. Diejenigen, die sich nach den Beurteilungsstandards der Kommission bewährt haben, sollten als nächste Entsendungsstufe in ein Kabinett eines Kommissars entsandt werden. Aus dem Pool erfolgreicher Kabinettsmitarbeiter könnten dann Bewerber für die dritte Stufe, A2 und A1 Direktoren und Generaldirektorenposten, rekrutiert werden. Zwischen den Verwendungen auf diesen drei Stufen würde jeweils eine Rückkehr in die Bundesverwaltung verbunden mit einem Hierarchiesprung erfolgen.

Die Erstentsendung sollte am Anfang der Karriere, nach etwa 2-3 Berufsjahren und in einem Lebensalter von Anfang 30 erfolgen. Für die Zweitentsendung in ein Kabinett müßten für deutsche Verhältnisse relativ junge Bewerber angeboten werden, denn Kabinettsmitarbeiter in der Kommission mit Ausnahme des Leiters und Stellvertreters sowie des Präsidentenkabinetts sind normalerweise in einem Lebensalter von 30-40. Auch Entsendungen in die Spitzenebene A1-A2 sollten nicht erst wenige Jahre vor der Pensionsgrenze erfolgen.

Quantitativ sollten jedoch keine übertriebenen Erwartungen an ein solches System geknüpft werden. Die vorgeschriebenen Auswahlverfahren nicht nur bei der Einstellung, sondern vor jeder Beförderung auf einen Leitungsposten wird es nicht leicht machen, Auswahlkommissionen mit jeweils unterschiedlichster Besetzung davon zu überzeugen, daß der Spiralkarriere-Beamte der jeweils beste der möglichen Kandidaten für einen Posten ist. Quereinstiege sind nur in begrenzten Fällen möglich. Ein Nadelöhr sind die Kabinette, für die die Prodi-Kommission die Besetzung mit Externen weiter erschwert hat. Gerade deshalb sollte bereits im Vorfeld ein hinreichend großer Pool an qualifizierten Kandidaten über vorherige Entsendungen als nationale Experten aufgebaut werden.

Nationale Beamte auf den verschiedenen Ebenen können wichtige Bindeglieder zwischen der Kommission und den Hauptstädten sein. Allerdings muß ein jeweils der Kommis-

sion verpflichtetes Loyalitätsverhältnis gewährleistet bleiben. Dies könnte z.B. über die Schaffung eines speziellen Code of Conduct erfolgen.

Bei den Spitzenfunktionen sollten die Vor- und Nachteile interner und externer Besetzung genau gegeneinander abgewogen werden. Eine überwiegende Rekrutierung von Externen für Spitzenfunktionen würde zur Demotivation des Mittelbaus in der Kommission sowie einem Mangel institutioneller Kenntnisse in strategischen Positionen führen. Eine ausschließlich interne Besetzung von Führungspositionen dagegen hätte einen Mangel an Kenntnissen und Kontakten in den Mitgliedstaaten zur Folge.

5. Eine zentrale Koordinierungsstelle der deutschen Personalpolitik für die gesamte Bundesregierung

Die deutsche EU-Personalpolitik braucht eine zentrale Koordinierungsstelle für die gesamte Bundesregierung, die der Kommission als einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung steht. Mit der Aufwertung des Koordinators für internationale Personalpolitik im Auswärtigen Amt wurde bereits ein wichtiger Schritt getan, der zu erheblicher Verbesserung bei Werbung und Beratung für EU-Concours sowie Platzierung erfolgreicher deutscher Bewerber führte. Diese Stelle hat allerdings nicht die Zuständigkeit für die gesamte Bundesregierung.

Besonderer Steuerungsbedarf besteht bei Entsendungen aus den Bundesressorts in die Kommission. Hier sollte eine zentrale Koordinierungsstelle die Möglichkeit erhalten, die Personalpolitik der Ministerien zu motivieren und zu beeinflussen, um entsprechend qualifizierte Entsendungen nach o.g. Entsendemodell an jeweils strategisch relevante Stellen sicherzustellen. Die Koordinierung sollte sich auch auf die Planung sinnvoller Anschlußverwendungen in der Bundesregierung und entsprechender Folgeentsendungen in die Kommission beziehen. Neben den Bewerbern wären alle Entsandten in einem zentralen Personalpool zu erfassen und ihr Karriereweg im Hinblick auf eine eventuelle spätere Wiederentsendung systematisch zu verfolgen.

Zusätzliche Stellen für mehr Entsendungen sollten vom BMF zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der kritischen Stellensituation in nahezu allen Bundesressorts bestünde andernfalls nur geringe Bereitschaft, mehr eigene Mitarbeiter in die Kommission zu entsenden. Die bislang meist nur theoretisch gewährten Ersatzplanstellen sind in den seltensten Fällen tatsächlich mit Mitarbeitern besetzt.

6. Effektivere Koordinierung und Nutzung „nationaler Experten“ aus den Bundesländern und der Wirtschaft

Die Betreuung und Einbindung der deutschen nationalen Experten durch ihre Entsendebehörden sollte verbessert werden, wobei systematisch auch die Ständige Vertretung einzubinden wäre.

Neben der Bundesregierung entsenden die Bundesländer und die deutsche Wirtschaft nationale Experten in die Kommission. Diese Entsendungen sollten in eine zentrale Koordinierung der Bundesregierung einbezogen werden. Die Koordinierungsstelle sollte die Ständige Vertretung über den Einsatz der jeweiligen nationalen Experten aus Bundesländern und Wirtschaft informieren sowie bei deren Platzierung an strategisch relevanten Stellen behilflich sein. Die zuständigen Ministerien und die Ständige Vertretung sollten diese nationalen Experten sehr viel stärker in ihre inhaltliche Arbeit einbeziehen, als bisher der Fall.

Die Koordinierung der nationalen Experten aus der Wirtschaft könnte über und mit dem BDI erfolgen. Hierbei käme es insbesondere darauf an, der Wirtschaft nationale Experten-Stellen zum richtigen Zeitpunkt in Bereichen zu vermitteln, wo für die Wirtschaft relevante Kommissionsinitiativen erfolgen.

7. Gründung eines analogen Programms der Bundesregierung zum britischen European Fast Stream

Die Bundesregierung sollte sich zur Gründung eines analogen Programms zum britischen European Fast Stream entschließen. Über ein solches Programm könnte mittel- bis langfristig eine dauerhafte personelle Vernetzung von Bundesministerien mit der Kommission, aber auch zwischen einzelnen

Bundesministerien erreicht werden. Auf diese Weise könnte eine neue europapolitische Initiative entstehen, die sowohl in Berlin der europapolitischen Zersplitterung zwischen den Ressorts, als auch den unzureichenden Kontakten zwischen Berlin und Brüssel entgegenwirken würde. Die Europakompetenz der Ressorts würde durch ein solches Programm ebenfalls gesteigert werden.

Der Kern des Programms wäre eine systematische berufsbegleitende Fortbildung in EU-Fragen und Sprachen von z.B. 15 Beamten pro Jahr über alle Ministerien hinweg, was mit relativ geringem Mittelaufwand zu bewerkstelligen wäre. Ein Teil dieses Kontingents würde über Concours-Teilnahme dauerhaft in die EU Institutionen abwandern, während ein anderer Teil in der Bundesverwaltung verbliebe. Die ausscheidenden Beamten wären mit jüngeren nachzubersetzen. Dabei wäre es nicht unbedingt erforderlich, zusätzliches Personal für das Programm einzustellen.

8. Systematische Nachwuchsförderung über Praktikanten-Programme

Im Jahr 2001 haben der DAAD und die Studienstiftung des Deutschen Volkes gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung und dem Tönissteiner Kreis das Carlo Schmid Programm zur Förderung von Praktika in EU- und internationalen Organisationen eingerichtet.

Es sollte mittelfristig angestrebt werden, in der Kommission mit diesem Programm ein der französischen ENA-Stagen vergleichbares Instrument zu schaffen. Voraussetzung dafür wäre einerseits in der Kommission besonders attraktive Praktikplätze in Kabinetten oder als Assistenten von Generaldirektoren oder Direktoren anbieten zu können, andererseits müßten die Stipendiaten des Programms selbst sehr hohe Qualifikationen mitbringen.

Als weitere Maßnahme sollte deutschen Rechtsreferendaren systematischer die Möglichkeit gegeben werden, ihre Wahl- oder Verwaltungsstation in der Kommission zu absolvieren, was bisher nur in sehr eingeschränktem Umfang der Fall ist.

9. Wettbewerbsfähigkeit der finanziellen Rahmenbedingungen

Die Gehälter und sonstige Leistungen der Kommission müssen zumindest annähernd mit den Konditionen der Wirtschaft und großer Anwaltskanzleien Schritt halten, damit die Kommission gerade aus Deutschland weiter hochqualifiziertes Personal rekrutieren kann. Für die Attraktivität der EU-Institutionen ist dies ein Faktor, denn schon zum jetzigen Zeitpunkt ist das Gehaltsgefälle zwischen Deutschland und den EU-Institutionen im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten um einiges geringer, d.h. die finanziellen Anreize vergleichsweise weniger ausgeprägt. Dies ist ein Grund, warum von den Deutschen, die die EU-Concours bestanden haben, ein sehr viel höherer Anteil als bei anderen Mitgliedsstaaten die angebotenen Stellen nicht annimmt.

Forderungen nach der Senkung der Gehälter in den EU-Institutionen sind mit dem strategischen Ziel der Stärkung einer deutschen, qualitativ hochwertigen Präsenz in den EU-Institutionen nicht zu vereinbaren. Solche Forderungen sind im Ministerrat außerdem nicht mehrheitsfähig und führen nur zu personalpolitischen Vorbehalten gegenüber Deutschland in der Kommission.

