Untersuchung eines Verwaltungsskandals am Beispiel des Rücktritts der Europäischen Kommission im März 1999

Gliederung

		Seite:
1.	Einführung	1
1.1.	Meine Problemstellung	1
1.2.	Einführung in das Thema	1
2.	Die Verwaltung der Europäischen Kommission	2
3.	Beschreibung des Skandals	3
4.	Konkrete Fehler in der Verwaltung	4
4.1.	Verwaltungsfehler der Kommissare	4
4.2.	Kontrollverlust der Kommissare über die Verwaltung	5
4.3.	Normenverstöße durch Beamte der Kommission	5
5.	Darstellung des Skandals in den Medien	5
6.	Vermutete politische Hintergründe des Skandals	7
7.	Untersuchung des Skandals an Hand des Textes „Verwaltungs-skandale“ von Carl Böhret und Werner Jann	9
7.1.	Einordnung: Skandal und Verwaltungsskandal	9
7.2.	Politische Bedeutung von Verwaltungsskandalen	10
7.3.	Bestandsaufnahme und Analyse von Verwaltungsskandalen	10
7.3.1.	Programme	10
7.3.2.	Organisationsstruktur und Verfahren	11
7.3.3.	Personalstruktur	12
7.3.4.	Verwaltungsumwelt	12
7.3.5.	Erste Folgerungen	13
8.	Schlußteil	13
9.	Literaturverzeichnis	15

1. Einführung

1.1. Meine Problemstellung

Die Ereignisse um den Rücktritt der Europäischen Kommission (EU-Kommission, Kommission) am 16.03.1999 werden von mir im folgenden genauer betrachtet. Wie aus meiner Gliederung ersichtlich ist, werde ich mich im folgenden bemühen, die Darstellung des Falles in der Presse, sowie die politischen Hintergründe etwas genauer herauszuarbeiten. Damit werde ich versuchen die Ereignisse an Hand typischer Merkmale zu bewerten, die von Carl Böhret und Werner Jann erarbeitet wurden. Schließlich werde ich meine Ausführung mit einem kleinem Resümee abschließen.

Probleme bei der Arbeit ergaben sich vor allem durch die Aktualität des Themas. So gibt es noch keine fundierten Hintergrundberichte und keine wissenschaftlichen Abhandlungen, auf die ich hätte zurückgreifen können. So blieben mir nur Artikel aus Tageszeitungen, vor allem aus der ‚Süddeutschen Zeitung' und der ‚Tageszeitung', Wochenzeitungen, vor allem ‚Spiegel' und ‚Zeit' und vereinzelten anderen Quellen. Es werden sicherlich in Zukunft besseren Berichte mit genaueren Hintergrundinformationen veröffentlicht, die mir aber noch nicht zugänglich waren. Für Juli wird z.B. der Abschlußbericht des ‚Ausschuß unabhängiger Sachverständiger' (‚Fünf Weisen', Untersuchungsausschuß) erwartet. Die Zeitungsartikel befaßten sich außerdem meist mehr mit den politischen Hintergründen und Aussichten, als mit den Ursachen des Skandals in der Verwaltung. An weitere Informationen war trotz Internetsuche nur schwer und lückenhaft zu gelangen.

1.2. Einführung in das Thema

Skandale sind laut Definition von Böhret und Jann Tatbestände oder Sachverhalte, die von der Öffentlichkeit unter bestimmten Normen negativ bewertet werden und ein Mindestmaß an Aufsehen erregen. Für den Rücktritt der Kommission wurden spezielle Nachrichtenmagazine im Fernsehen ausgestrahlt, und in den Zeitungen wurden ihm fast immer Sonderseiten gewidmet oder er bildete gar das Titelthema. So kann davon ausgegangen werden, daß das Thema eine breite Öffentlichkeit fand. Der Rücktritt war die Konsequenz aus Berichten über Korruption und Vetternwirtschaft in der Kommission. Dies sind Tatbestände, die mit Sicherheit eine Normverletzung darstellen. Es sollte sich also lohnen, den Skandal um den Rücktritt der EU-Kommission genauer zu untersuchen.

2. Die Verwaltung der Europäischen Kommission

Unter der Kommission kann man sich ungefähr die Regierung der Europäischen Union (EU) vorstellen. Sie ist zuständig für die Ausarbeitung von Gesetzen, die der Europäische Rat und das Europäische Parlament (EU-Parlament) eingebracht haben. Kontrolliert wird die Kommission durch das EU-Parlament. Die Kommission ist zugleich noch Außenvertretung der Europäischen Union. Sie umfaßt im engeren Sinne nur die 20 Kommissare, zu denen auch der Präsident zählt. Die Kommissare haben Aufgabenfelder nach Politikbereichen. Ihnen ist ein ‚Kabinett' unterstellt. Weiter gefaßt versteht man aber den gesamten Verwaltungsapparat der Kommission unter dem Begriff ‚Kommission'. Die einzelnen Kommissare sind mit Ministern zu vergleichen, denen Ministerien unterstehen. Die ‚Ministerien' der Kommissare heißen Generaldirektorate. Davon gibt es 24. Ihnen stehen wiederum Generaldirektoren vor. Den Generaldirektoren steht nicht unbedingt nur *ein* Minister vor, da der Ressourcenzuschnitt der Kommissare nicht identisch ist mit dem der Direktorate. Insgesamt umfaßt der Apparat ‚Kommission' ca. 20.000 Mitarbeiter. Sie ist „mit der (Größe) eines mittelgroßen Ministeriums in einem der großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergleichbar", hat „weniger Bedienstete, als die Stadt Köln ihr Eigen nennt" und kostet gerade mal „2,8 Milliarden Euro, 3,5 Prozent des Kommissionsbudgets". Dies liegt vor allem daran, daß sie keine Unterbehörden hat. Diese Funktionen übernehmen die Behörden der Mitgliedsländer.

Probleme in der Verwaltung ergeben sich vor allem in der zu geringen Größe der Verwaltung. So ist das Wachstum dieser nicht „im Gleichschritt mit der Ausweitung der Politikfelder und dem Hinzukommen neuer Mitgliedstaaten" erfolgt. Trotzdem ist die Verwaltung so unüberschaubar, daß eine effektive Kontrolle nicht funktioniert. Als problematisch werden aber auch die Bereiche zwischen den Kabinetten der Kommissare und den Generaldirektoraten, die Kommunikation zwischen Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedsländer sowie die Kooperation zwischen den einzelnen Kommissaren bezeichnet.

3. Beschreibung des Skandals

Am 15. März 1999 veröffentlichte der ‚Ausschuß unabhängiger Sachverständiger' seinen vorläufigen Bericht. In ihm wurde allen Kommissaren Versagen und Mißmanagment vorgeworfen. Daraufhin trat am nächsten Tag die Kommission unter ihrem Präsidenten Jaques Santer zurück. Der kollektive Rücktritt wird sich vor allem zurückgeführt auf

- dem Versprechen Santers, daß die „Kommissare ‚sich wie Politiker verhalten', also zurücktreten, wenn ihnen Fehler nachgewiesen würden",
- auf die Androhung der sozialistischen Fraktionschefin im EU-Parlament, Pauline Green, die Abwahl zu beantragen, falls die Kommission nicht selbst zurücktreten würde
- und auf die Tatsache, daß Edith Cresson, zuständig für Wissenschaft und Forschung, trotz heftiger Anschuldigungen nicht bereit war zurückzutreten.

Schon seit 1992 häuften sich Berichte und Meldungen, daß es vermehrt zu Korruption und Vetternwirtschaft in der Kommission gekommen war. Dies dokumentierten vor allem Berichte des Europäischen Rechnungshofes und der Betrugsbekämpfungsbehörde der Kommission (UCLAF). Als Folge wurde zwar die Mittel für die UCLAF erhöht, aber dies führte zu keiner Verbesserung, da nur selten aus deren Erkenntnisse Konsequenzen gezogen wurden.

„Spätestens seit dem Sommer des vergangenen Jahres war einem Teil der Kommissare klar, daß sich die EU-Exekutive nicht länger an den Konsequenzen vorbeimogeln können würde." So kam es am 17.12.1998 zu einem ersten Höhepunkt. Das EU-Parlament verweigerte der Kommission die Entlastung für den Haushalt 1996. Am 15.1.1999 richteten sich schon wieder alle Augen aufs EU-Parlament. Vor dem Hintergrund konkreter, besonders durch einen Bericht des EU-Beamten Paul van Buitenen brisanter Vorwürfe gegen die Kommissare Edith Cresson und Manuel Marín, wurden im Parlament zwei Mißtrauensanträge eingebracht, die zum Rücktritt der Kommission hätten führen können. Pauline Green, die ‚Sozialistenchefin', brachte den ersten Antrag ein. Sie „hatte damals noch tief in die Trickkiste gegriffen, um Ihre Genossin, die Kommissarin Edith Cresson, zu retten." Denn sie hoffte, durch ein Scheitern des Antrags die Kommission zu stärken. Dies veranlaßte jedoch im Gegenzug „eine Gruppe von Abgeordneten aus verschiedenen politischen Fraktionen, nun selbst einen Mißtrauensantrag einzubringen. Dieser scheiterte dann allerdings (...) an der Zweidrittelmehrheit, was dem Parlament den - nicht neuen - Vorwurf einbrachte, mal wieder laut gebellt zu haben, aber zu feige zum Zubeißen zu sein." Im Vorfeld kündigte Santer „einen Acht-Punkte-Plan an, der die Brüsseler Behörde reformieren soll", und setzte einen Untersuchungsausschuß, die ‚Fünf Weisen', ein.

Deren Bericht führte dann im März zu den oben genannten Konsequenzen, die den von mir zu untersuchenden ‚Skandal' prägten.

4. Konkrete Fehler in der Verwaltung

Es ist nicht schwierig, konkrete Fehler in der Verwaltung der Kommission zu finden, da diese Legion sind und zahlreich an die Öffentlichkeit gedrungen sind. So findet man in vielen Zeitungsartikeln verschiedene Äußerungen über das Mißmanagment dieser Verwaltung. Die Fälle lassen sich grob in drei Kategorien unterteilen. Einmal die Fälle, bei denen Kommissare konkrete Fehler begangen haben (meist Vetternwirtschaft). Dann die Fälle bei denen die Kommissare die Kontrolle über die von ihnen zu betreuende Projekte verloren haben. Und dann noch die Fälle wo Beamten der Verwaltung Normenverstöße meist durch Korruption und Vetternwirtschaft begannen haben.

4.1. Verwaltungsfehler der Kommissare

Hier möchte ich kurz einige der wichtigsten Fälle von Vetternwirtschaft auflisten, die auch vom ‚Rat der fünf Weisen' untersucht worden sind.

Die Kommissarin Edith Cresson „erteilte einem befreundetem Zahnarzt ohne jede Fachkompetenz den Auftrag, ein Gutachten zum Stand der Aids-Forschung zu erstellen", und stellte ihn als ‚wissenschaftlichen Besucher' bei der Kommission an.

Dem Kommissar Liikanen wurde vorgeworfen, seine Frau zweimal für die Kommission beschäftigt zu haben. Der Untersuchungsausschuß konnte keine stichhaltigen Beweise für das Vergehen finden.

Auch Kommissar Marín wurde vorgeworfen, seine Frau beschäftigt zu haben. Hier genauso wie bei den Vorwürfen, die ihn in Verbindung mit dem ‚MED-' und dem ‚Echo-Programm' trafen, konnten die ‚Fünf Weisen' ihm nichts anhaften.

Der Kommissar Pinheiro hatte seinen Schwager bei einem Projekt angestellt. Die Einstellung war aber korrekt verlaufen. Die ‚Fünf Weisen' beanstandeten nur, daß überhaupt ein Verwandter eingestellt wurde.

Auch die deutsche Kommissarin Wulf-Mathies „hatte einen Bekannten unter Mißachtung der Verfahrensregeln einen lukrativen Job besorgt."

4.2. Kontrollverlust der Kommissare über ihre Verwaltung

Allein die Fälle, die die ‚Fünf Weisen' untersucht haben, sind zu umfangreich, um sie in dieser Hausarbeit genauer zu betrachten. In den Medien wurden vor allem immer wieder das ‚Echo-' und das ‚Leonardo-Programm' in den Vordergrund gestellt. Aber auch das ‚MED-Programm' und das ‚Sicherheitsbüro' sind deutliche Fälle von Kontrollverlust. Wer sich darüber genauer informieren möchte, sei auf den Bericht der ‚FünfWeisen' verwiesen.

4.3. Normenverstöße durch Beamte der Kommission

Auch dieser Bereich ist groß und im Konkreten für meine Untersuchung nicht von großer Bedeutung. Diese Fälle haben zwar am ‚Skandal' mitgewirkt, aber nicht konkret zum Rücktritt beigetragen. Wer sich hier für nähere Details interessiert, sei auf den ‚Spiegel' verwiesen. Dort findet sich eine, wenn auch nicht komplette, Ansammlung von Fällen.

5. Darstellung des Skandals in den Medien

Wie jedem Skandal (siehe Definition in Abschnitt 1.2.) wurde auch der Rücktritt der Europäischen Kommission in den Medien viel Aufmerksamkeit geschenkt In Abschnitt 1.2. erwähnte ich schon, daß im Fernsehen Sondersendungen ausgestrahlt wurden und die Printmedien den Skandal zum Aufmacher nutzten oder ihm zumindest Sonderseiten widmeten. Die Fülle der Meldungen beinhaltete aber nur wenige Informationen über die Verwaltungsfehler, sondern befaßten sich mehr mit dem konkreten Geschehen, mit den politischen Auswirkungen, Kommentaren betroffener Politiker, den Zukunftsaussichten und den einzelnen Kommissaren und deren ‚Verfehlungen'. So wurde in der Presse eigentlich nicht die ‚skandalöse' Verwaltung als Skandal verarbeitet, sondern der Rücktritt der Kommission in Folge des Berichts. So wurde der Sieg der Demokratie gefeiert („Für den Grünen Daniel Cohn-Bendit hatte ‚der Atem der Demokratie die Institutionen der Europäischen Union ergriffen.'" und „Man muß nicht die Noblesse eine Yves-Thibauld de Silguy besitzen, um den unrühmlichen Sturz der EU-Kommission als ‚Punktsieg für die Demokratie' zu bezeichnen") und die optimistischen Äußerungen der Regierungschef wurden gedruckt. Natürlich gingen die Zeitungen auch auf die Korruptionsvorwürfe und Beschuldigungen der Vetternwirtschaft ein. Trotzdem blieb im Vordergrund die Debatte über die Reaktion der Kommissare und die Zukunft der Kommission.

In der Presse im Süden und Westen der EU fand sich wohl noch eine weitere interessante These zum Rücktritt: Der ‚Skandal' wäre von der deutschen Ratspräsidentschaft geplant oder doch zumindest hochgespielt worden. Damit hätten die südlichen und westlichen Länder, die mit dem Vorurteil hoher Bestechlichkeit belegt sind, durch ihre Kommissare wieder mal am Pranger gestanden, und die Öffentlichkeit wäre von den Beschlüssen der Agenda 2000 abgelenkt worden, die die Beiträge der ‚Geberländer' kürzen und die nötigen Einsparungen, auf Kosten der südlichen Länder, entfallen lassen will. Die Agenda 2000 sollte wichtigstes Thema auf der Tagung des Europäischen Rates eine Woche später in Berlin sein.

Ebenfalls interessant ist auch die Darstellung in der rechtsgerichteten Wochenzeitung ‚Junge Freiheit'. Hier wird der Skandal dazu genutzt, um Stimmung gegen die EU zu machen, und gleichzeitig wird dazu noch eine Verschwörungstheorie geliefert: „...in der Zeit des Präsidentschaft Delors (wurden) französische und spanische Sozialisten in Schlüsselstellungen plaziert (...). Nach dem Abgang Delors übernahmen die Kommissare Marín und Cresson die Führung über den von Delors geschaffenen sozialistischen Filz von Patronage und Vorteilsnahme."

Aber auch andere EU-feindliche Stimmen meldeten sich laut zu Wort. „Die Lektüre britischer und skandinavischer Zeitungen gibt eine Vorgeschmack. ‚Endlich Krise', wird da im alten anti-europäischen Reflex gejubelt, , wir haben immer schon gesagt, Europa ist korrupt, Europa funktioniert nicht.'"

Man sieht also, wieviel um diese Sache gedacht, debattiert und geschrieben worden ist. So ist die Berichterstattung nicht eintönig und nur selten gefärbt gewesen. Viele Meinungen sind in der kurzen Zeit zu Wort gekommen. Besondere Unterschiede in der Analyse fanden sich eigentlich nur in der Bewertung der Arbeit der Kommissare. So wurden z.T. nur einige „schwarze(n) Schafe" (bes. Edith Cresson und in der deutschen Presse Monika Wulf-Mathies) herausgepickt und den anderen Kommissaren sogar gute Arbeit zugestanden. In anderen Berichten wurde die Arbeit der ganzen Kommission verurteilt und keinem Kommissar Amnestie gewährt. Dies liegt aber wohl auch an dem Bericht der ‚Fünf Weisen', der namentlich nur Frau Cresson und Frau Wulf-Mathies verurteilt und den anderen Kommissaren nur kollektives Versagen bei der Organisation ihrer Verwaltung unterstellte.

6. Vermutete politische Hintergründe des Skandals

Damit die Medien ihr Augenmerk mit einer genügend großen Effizienz auf den Tatbestand richten, bedarf es oft verschiedener, politischer Auslöser. Daß diese auch in unserem Beispiel nötig waren, wird daran deutlich, daß nahezu alle Tatbestände schon länger bekannt waren. Nicht einmal der Bericht der ‚Fünf Weisen' hat ausgereicht, um die Verwaltungsfehler und die Arbeitsfehler der Kommissare zu einem Skandal werden zu lassen. Erst der Rücktritt, der sich allerdings schon im Vorfeld ankündigte, machte aus den vielen kleinen Verwaltungsskandalen, die ja auch schon des öfteren in den Medien und damit in der Öffentlichkeit aufgetaucht waren, einen richtigen Skandal. Die Gründe für den Rücktritt der Kommission sind unter Punkt zwei behandelt worden.

Neben der These, daß der Skandal von den Deutschen unterstützt wurde, wie ich sie unter Punkt 5. erwähnt habe, spielte eine andere These über politische Hintergründe eine Rolle, die in den Medien vor allem während der Debatte um die Rücktrittsanträge des Parlaments präsent war. Deutschland und mit ihm sicherlich andere Regierungen hatten kein Interesse an einer Belastung bzw. einem Rücktritt der Kommission. Sie setzten ihr Gewicht für eine ‚unbefleckte' Kommission ein. Denn um den Berliner Gipfel und damit die Agenda 2000 erfolgreich durchzuführen, wird die EU-Kommission gebraucht. „Zum einen wegen des hier versammelten europäischen Herrschaftswissen, und zum anderen, weil die Kommission bei den Verhandlungen zur ‚Agenda 2000' ein unerläßliches Korrektiv für die heftig differierenden und hinreichend egoistischen Nationalinteressen der 15 Mitgliedsländer darstellt." schrieb dazu die linke Wochenzeitung ‚Freitag'. - Daß die Regierungschefs dann nach dem Rücktritt diesen lobten, war wohl mehr politisches Spiel, als Freude über die Konsequenzen.

Ebenfalls von Bedeutung war bei der Vertuschung des ‚Skandals' sicherlich auch das Streben des EU-Parlaments nach verstärkter Mitbestimmung, Einfluß und Macht. Das EU-Parlament hat zwar schon viele neuen Rechte durch den Amsterdamer Vertrag erhalten, der zwar erst am 1.4.99 ratifiziert wurde, aber z.T. schon bei der Mitbestimmung des Parlaments angewandt wurde. „Deshalb strebt es (das Parlament) nach Machtproben mit uns (Kommission), der Exekutive der EU und handelt dabei nicht immer sehr verantwortlich." Natürlich war dieser Machtkampf mehr im Vorfeld des Skandals von Bedeutung. So vor allem bei der Nichtentlastung der Kommission für den Haushalt 1996 im Dezember 1998 und beim gescheiterten Mißtrauensantrag im Januar (siehe Punkt 3.). Trotzdem war für den Rücktritt mit Sicherheit auch die Drohung Pauline Greens nicht ohne Bedeutung (siehe ebenfalls Punkt 3.).

Mit Sicherheit hatten aber auch andere politische Motive beim Rücktritt der Kommission eine Rolle gespielt. Da wäre z.B. die Angst, der ‚Skandal' könnte sich negativ auf die Wahlen auswirken und den europakritischen Parteien Zulauf bescheren. „So sehen etwa die europhilen französischen Medien, die sich so sehr über Edith Cresson entrüsten, eigenartigerweise über die Tatsache hinweg, daß über die Hälfte der im Bericht der ‚Weisen' aufgeführten Affären aus der Zeit stammen, in der Jacques Delors ‚Chef' in Brüssel war. Aber es ist eben unbequem, sich kurz vor den Europawahlen an solche Details zu erinnern, wenn mehrere Spitzenkandidaten, die von besagten Medien unterstützt werden, sich auf die ‚europäische Vision' des ehemaligen Kommissionspräsidenten berufen." Diese Angst scheint aber

unbegründet, da sich laut Umfragen kurz nach dem ‚Skandal' sowie auch in Umfragen kurz vor den EU-Parlamentswahlen kein verstärkter Unmut unter den Wählern über die EU-Institutionen breit gemacht hat.

Der eigentliche Grund für den Rücktritt war aber wohl ein „strategischer Fehler". Dadurch, daß Santer vor dem Parlament gesagt hatte, „das Kollegium werde den Untersuchungsergebnissen entsprechend handeln (...), hatte sich die Kommission den Weisen ausgeliefert. Die Kommission hatte Einzelgutachten erwartet (...). Daß der Untersuchungsausschuß nun alle Kommissaren gleichermaßen Fehler in der Verwaltung vorwarf, konnte die Kommission nur noch zurücktreten.

Es ist also nicht leicht, wirklich gewichtige politische Motive für den Rücktritt zu finden. Trotzdem ist davon auszugehen, daß die eben genannten Punkte alle bei der Entwicklung des ‚Skandals' mitgewirkt haben.

7. Untersuchung des Skandals an Hand des Textes „Verwaltungsskandale" von Carl Böhret und Werner Jann

7.1. Einordnung: Skandal und Verwaltungsskandal

In ihrem Artikel „Verwaltungsskandale", der 1982 in der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte" erschienen ist, erarbeiten Carl Böhret und Werner Jann verschiedene Kriterien für Verwaltungsskandale.

Ihren Begriff eines Skandals habe ich schon unter Punkt 1.2. angewandt und festgehalten, daß der Rücktritt der Kommission ihrer Definition entspricht.

Als nächstes grenzen die Autoren Verwaltungsskandale von politischen Skandalen ab. Auch dort werden die Kriterien von ‚unserem Skandal' erfüllt. Es wurden Normenverletzungen in der administrativen Verwaltung begangen, wie sie unter Punkt 3. erarbeitet wurden. Es wurden auch politische Konsequenzen gezogen, nämlich der Rücktritt der Kommission. Dieser „Ministerrücktritt", hier Kommissionsrücktritt, ist kein Rücktritt aufgrund persönlicher Fehlern, sondern eine Folge der Wahrnehmung der politischen Verantwortlichkeit für das Handeln der unterstellten Verwaltung. Genau dies wurde der Kommission durch den Bericht der ‚Fünf Weisen' vorgeworfen, und genau wegen dieses Berichtes trat die Kommission zurück. Sie trat nämlich nicht wegen konkreter Fehler einzelner Kommissare, wie z.B. Vetternwirtschaft von Cresson, zurück, wie es die Presse z.T. suggerierte, sondern wegen des Vorwurfs, daß keiner der Kommissare fähig war, seinen Verwaltungsapparat zu kontrollieren.

7.2. Politische Bedeutung von Verwaltungsskandalen

Unter diesem Punkt weisen die Autoren darauf hin, daß „Skandale nicht ein Zeichen von Verfall oder ‚Krankheit' (...) ist, sondern eher (...), daß eine Gesellschaft ‚gesund' ist (...)." Denn Verwaltungsskandale zeigen, daß die Kontrollmechanismen funktionieren und Verstöße geahndet und korrigiert werden können. Genau als diese Aufgabe hat auch der ‚Skandal' in unserem Beispiel gewirkt. Schon im Vorfeld haben die immer wieder diskutierten Verwaltungsfehler zu Verbesserungen geführt. Die UCLAF wurde deutlich ausgebaut und verstärkt, ein Verhaltenskodex für die Mitarbeiter der Kommission erarbeitet und der Untersuchungsausschuß eingesetzt. Ebenfalls markieren Verwaltungsskandale „den prekären Schnittpunkt von ‚Politik' und ‚Verwaltung'". Daraus lassen sich weitere Punkte für Verwaltungswissenschaft erarbeiten, die hier aber nicht mein Thema seien sollen.

7.3. Bestandsaufnahme und Analyse von Verwaltungsskandalen

7.3.1. Programme

Böhret und Jann bringen in ihrem Artikel drei Thesen für Gründe von Verwaltungsskandalen durch die Programme der Verwaltung. Diese Thesen lassen sich aber nicht eindeutig auf unseren Fall übertragen. Bei der Verwaltung der Kommission hat es meiner Meinung nach zu geringen Teilen an den Programmen gelegen. Zwei Fehler der Kommissionsverwaltung gehören aber wohl auch unter diese Rubrik. So kann zum einen das Fehlen von Vorschriften als Programmfehler bewertet werden. Diesem Problem wurde durch das Erstellen eines Verhaltenskodex entgegenzuwirken. In diesem wurden vor allem „Selbstverständliches" von den Angestellten der EU-Behörde gefordert. Zum anderen das Problem, daß sich die meisten Kommissare „ohnehin nur für die politischen Beschlüsse verantwortlich (sehen), die Zuständigkeit für deren Durchführung liegen bei den Generaldirektoraten."

7.3.2. Organisationsstruktur und Verfahren

Die Organisationsstruktur ist wohl der Bereich, in dem sich die meisten Gründe für den ‚Skandal' der EU-Kommission finden lassen. Dies beginnt bei den Zuständigkeiten der Kommissare. Oft überschneiden sich Ihre Aufgabenbereiche, da diese meist nicht mit denen der Generaldirektorate übereinstimmen. Wo sie dies tun, „hat es auffällig weniger Ärger und Pannen gegeben als in den Gemischtwarenläden der Kollegen." Dies liegt wohl vor allem

daran, daß die Arbeitsbereiche der Kommissare „nach nationalem Proporz und nicht nach Effizienz und Transparenz zusammengestellt sind.“ Aber selbst ohne dieses Zuständigkeitsproblem wäre die Kommunikation zwischen Kommissaren und deren Kabinetten einerseits und den Generaldirektoraten andererseits nicht problemlos. Denn eine „echte Aufsicht der 20 Kommissare über die gesamte EU-Verwaltung gibt es nicht, die 24 Generaldirektorate führen weitgehend ein Eigenleben. Sie lassen sich von einem EU-Kommissar wenig und von dessen Kabinettschef schon gleich gar nichts sagen.“

Wenn nun ausnahmsweise die Arbeit bis in die Generaldirektorate gut funktioniert hat, sind die Organisationsprobleme noch lange nicht gelöst. Dann kommt es zum Problem „der Arbeitsteilung zwischen europäischer Administration und den nationalen Verwaltungen. Der fehlende Implementationsunterbau der europäischen Ebene und die dadurch [in den meisten Fällen] bedingte Zuständigkeit der nationalen Verwaltung für den Vollzug, erweisen sich als besonders anfällig für Umsetzungsprobleme und Korruption.“ Gerade hier finden sich auch die meisten Einzelfälle von Korruption und Veruntreuung, die immer wieder in den Medien angeprangert wurden.

Als ein wichtiges Verwaltungsproblem der Kommission gilt die zu hohe Aufgabenbelastung und die sich daraus ergebende Auslagerung der Abwickelung von Programmen an private Firmen. „Doch im Gegensatz zu Kommissionsmitarbeitern, die nach strenger Aufnahmeprüfung eingestellt werden, läßt sich mit externen Firmen einiges drehen“. Dies sind gerade die Fälle, über die die Kommission gestolpert ist.

7.3.3. Personalstruktur

Die Personalstruktur der Kommission läßt sich, für unseren Fall bedeutsam, eigentlich nur in zwei kleineren Punkten kritisieren. Das ist zum einem die Einsetzung der Kommissare durch die einzelnen Mitgliedsländer. Deswegen „bleiben die Kommissare Abgesandte ihrer heimischen Regierungen, und sie leben in Brüssel in der ständigen Angst davor, zu Hause unangenehm aufzufallen oder den Erwartungen nicht gerecht zu werden.“ Außerdem behaupten viele, daß die Spitzenjobs in Brüssel immer noch mit zweitklassigen Politikern besetzt werden. So beschreiben die fünf Weisen laut ‚taz’ die Kommissare als „überfordert, uniformiert und inkompetent“. Zum anderen ist die Auslagerung von Kommissionsaufgaben an private Unternehmen auch als Personalstrukturproblem zu bewerten. Dort wird keine genaue Prüfung der Mitarbeiter durchgeführt. Deswegen finden sich dort immer wieder Fälle, bei denen Vetternwirtschaft betrieben wurde. Vetternwirtschaft der Kommissare untergräbt

aber z.T. auch die Personalstruktur der Kommission so z.B. die Einstellung eines Zahnarztes als ‚wissenschaftlichen Besucher' durch Frau Cresson.

7.3.4. Verwaltungsumwelt

Böhret und Jann stellen die These auf, daß ein Verwaltungsskandal selten alleine kommt. Dies trifft bei unserer Untersuchung natürlich in extremem Maß zu. Die politischen Konsequenzen wurden erst gezogen, als sich schon unzählige mehr oder minder gewichtige Skandale in der Verwaltung der Kommission angesammelt hatten (siehe 3.).

Weiter kann man auch den Lobbyismus in Brüssel zur Verwaltungsumwelt rechnen. Dieser ist in Brüssel sehr stark ausgeprägt, da die Kontrollen innerhalb der Kommission sehr gering sind und so Bestechung sehr einfach ist. Aber vor allem die hohen Subventionen, die die Kommission vergibt, und die Ansammlung der Lobbyisten aus allen EU-Ländern fördern den Lobbyismus, der sich negativ auf die Verwaltung auswirkt.

7.3.5. Erste Folgerungen

Die Autoren stellen unter diesem Punkt einige Thesen auf, die ich nicht weiter verfolgen will, da ich sie schon z.T. an anderer Stelle meiner Untersuchung eingebaut oder zumindest habe anklingen lassen, wie z.B. die These, daß ein Verwaltungsskandal erst ein richtiger Skandal wird, wenn er politisch genutzt wird (Punkt 5.).

Meine Folgerungen werde ich unter Punkt 8. ‚Schlußteil' einarbeiten, da ich versucht habe, den Skandal auch unter anderen Gesichtspunkten zu untersuchen, als dies an Hand dieses Textes möglich gewesen wäre.

8. Schlußteil

Viel habe ich jetzt über den ‚Skandal' geschrieben, doch noch immer erwähne ich ihn in Anführungszeichen. Denn als einen wirklichen Verwaltungsskandal - so der Themenkomplex, zu dem meine Hausarbeit gehört - , würde ich den Rücktritt der EU-Kommission nicht werten. Auch wenn eigentlich alle untersuchten Kriterien das Soll erfüllt haben, so denke ich, daß das Gesamtbild nicht stimmig ist.

Die meisten Verwaltungsskandale kamen auf der Beamtenebene vor, die durch die undurchschaubaren Strukturen der Kommission kaum von den Kommissaren zu kontrollieren ist. Die Kommission ist außerdem nicht wegen dieser Skandale zurückgetreten, sondern wegen ihrer Unfähigkeit diesen Apparat zu kontrollieren und zu steuern. So trifft weniger die

Kommissare selbst die Schuld, daß sie die Fehler schlecht geahndet haben, sondern vielmehr die Struktur der Kommission. Hier kann man den Kommissaren zwar vorwerfen, nichts dagegen unternommen zu haben - Santer war sogar stolz auf die geringen Verwaltungskosten der Kommission - , aber letztendlich liegen solche Entscheidungen beim Rat. Und der war gar nicht interessiert, eine Strukturreform vorzunehmen, da viele der Mitgliedsländer von den undurchschaubaren Strukturen profitiert haben. Genug Vorschläge für diese hatte es schließlich schon gegeben.

Außerdem lagen alle diese Fälle schon weit zurück und waren an anderer Stelle schon lange debattiert worden, - ohne Konsequenzen. Erst die Agglomeration durch die ‚Fünf Weisen', deren Urteil, Santers Versprechen und die Androhung Pauline Greens führten zum Rücktritt der Kommission. So macht der Rücktritt zwar Platz für neue Gesichter in der Kommission, wird aber nur marginal etwas an den Strukturen verändern.

Es bleibt fraglich, ob der ‚Skandal' nicht doch nur das Ergebnis eines politischen Spiels war. Das Spiel um die Macht in der EU. Die Kommission als institutioneller Vertreter der Regierungen der Einzelstaaten versus das ‚demokratisch legitimierte' EU-Parlament. Und natürlich der Machtkampf der gewichtigen Staaten, besonders aus dem Norden, gegen die Staaten des Südens mit geringem politischen Gewicht. Denn die „festgestellten Betrügereien und Veruntreuungen bewegen sich allesamt im Bereich der Kavaliersdelikte bürgerlicher Politik. So urteilte denn auch die FAZ zu Recht: ‚Im Vergleich zu dem, was in den Mitgliedstaaten an Korruption und Betrug vorkommt und an krimineller Energie bei der Zweckentfremdung öffentlicher Mittel - auch aus EU-Kassen - an den Tag gelegt wird, ist das, was sich die einzelnen Kommissionsmitglieder haben zu Schulden kommen lassen, banal.' Nicht einmal eine zünftige persönliche Bereicherung konnte den Kommissionsmitgliedern nachgewiesen werden." Sogar ein EU-Parlamentarier ließ Positives über die Kommission verlauten: „Im Gegensatz zu der populistischen Meinung vieler Kolleginnen und Kollegen halte ich die Arbeit der Kommission insgesamt für höchst effizient."

Geschadet hat das Geschehen um den Rücktritt der Kommission sicherlich kaum jemandem. Die Kommissare erhalten einen hohe Abfindung, und konkret wurde eigentlich nur Frau Cresson kritisiert, so daß den meisten Kommissaren wohl auch für die Zukunft politisch wenig im Wege stehen wird. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten werden neue, von ihnen bestimmte Kommissare einsetzen, die weiterhin ihre Interessen in Brüssel vertreten werden. Eine Lücke in der Verwaltung gab es auch nicht, da die Kommissare ihr Amt bis zur neuen Kommission kommissarisch fortführen werden. Das EU-Parlament wird noch stärkere

Mitspracherechte erhalten, obwohl es letztendlich am Rücktritt gar nicht beteiligt war. Trotzdem werden die Rechte auch weiterhin dem Parlament keine wirkliche Mitsprache garantieren, denn der Rat wird immer noch die Macht in der Hand halten. Die Bürger der EU wissen mehr über die Kommission und werden sich vielleicht in Zukunft etwas mehr für diese interessieren. Daß sie deswegen EU-feindlicher geworden sind, wage ich zu bezweifeln.

Geholfen hat das ganze aber leider auch sehr wenig. Denn auch wenn durch die neue Kommission unter Kommissionspräsident Romano Prodi ein neuer Wind in Brüssel wehen wird, ist es bis zu einer wirklichen Strukturreform der Kommission noch ein weiter Weg.

9. Literaturverzeichnis

Bergdoll, Udo: „Hiobsbotschaft für den deutschen Ratspräsidenten“, in „*Süddeutsche Zeitung*“, 17.3.1999, Seite 5

Berger, Alois: „Stürzt die EU-Kommission?“, in: „*Die Tageszeitung*“, 10.12.1998, Seite 5

Beucker, Pascal: „Der Kommissar geht um“, in: „*Jungle World*“, 24.3.1999

Blechschmidt, Peter: „Eine Verwaltung ohne Verantwortungsgefühl“, in: „Süddeutsche Zeitung“, Seite 2

Böhret, Carl/Jann, Werner: „Verwaltungsskandale“, in: „*Aus Politik und Zeitgeschichte*“, 1982, Nr. 32, B27, Seite: 35-52

Brändle, Stefan: „Krass, noch krasser, Edith Cresson“, in: „*Die Tageszeitung*“, 15.1.1999, Seite 3

Cassen, Bernhard: „Europäische Demokratie in den Kinderschuhen“, in: „*Le Monde diplomatique*“ (Deutsche Ausgabe), 16.4.1999, Seite 15

Felder, Michael: „Straßburger Karneval“, in: „*Blätter für deutsche und internationale Politik*“, 2.1999, Seite 155-158

Hahn, Dorothea: „Der Ruf nach dem starken Mann“, in:„*Die Tageszeitung*“, 17.3.1999, Seite 3

Kirchner, Thomas: „Die flinken Büßer von Brüssel“, in: „*Süddeutsche Zeitung*“, 4.3.1999, Seite 4

Klein, Stefan: „Die Krise als Chance“, in „*Süddeutsche Zeitung*“, 17.3.1999, Seite 5

Kreissl-Dörfler, Wolfgang: „Brüssler Sumpfblüten: Was der Rinderwahnsinn nicht schaffte, gelingt dem Rat der Weisen“, in: „*Die Wochenzeitung*“, 18.3.1999, Seite 11

Laere, S. van/Nathe, H./Neujahr, G.: „Nichts begriffen“, in: „*Focus*“ Nr.12/99, 21.3.1999, Seite 349 - 354,

Manola, Josef: „Der Skandal als Vorwand für eine andere Politik“, in: „*Die Tageszeitung*“, 15.1.1999, Seite 3

Mayer, Thomas: „EU-Krise als Chance für Neubeginn“, in: „*Der Standard*“, 17.3.1999, Seite 40

Middel. Andreas: „Die Kommissare sind überführt: Unfähig, allesamt“, in: „*Die Welt*“, 17.3.1999, Seite 3

Miert, Karel van im „Zeit“-Interview: „‚Ein ungerechtes Urteil’“, in: „*Die Zeit*“, 18.3.1999

Münster, Winfried: „Neue Chancen für Europa“, in: „*Süddeutsche Zeitung*“, 17.3.1999, Seite 4

Prantl, Heribert: „Resistent gegen Reformen“, in „*Süddeutsche Zeitung*“, 17.3.99, Seite 2

Proissl, Wolfgang: „Ein verantwortungsloser Haufen“, in „*Die Zeit*“, 18.3.1999

Ribbe, Lutz im „taz“-Interview: „Der ganz legale Wahnsinn“, in: „*Die Tageszeitung*“, 12.2.1999, Seite 9

Oldag, Andreas: „Alle für eine“, in „*Süddeutsche Zeitung*“, 17.3.1999, Seite 3

Oldag, Andreas: „Brüssels Rote werden zahm“, in „*Süddeutsche Zeitung*“, 17.12.1998, Seite 10

Oldag, Andreas: „Goldener Händedruck in Brüssel“, in: „*Süddeutsche Zeitung*“, 19.3.1999, Seite 1

Schleider, Tim: „Ein Europa der Schwindler“, in: „*Das Sonntagsblatt*“, 19.3.1999

Schreiber, Sylvia/ Tuma, Thomas: „Hauptberuflich ahnungslos“, in: „*Der Spiegel*“, 22.3.1999, Seite 186 - 192

Ulrich, Hans: „Brüssel ohne Spitze“, in „*Junge Welt*“, 17.3.1999

Weingärtner, Daniela: „Die EU-Reform ist reformbedürftig“, in „*Die Tageszeitung*“, 18.3.1999, Seite 11

Weingärtner, Daniela: „Ein zielloser europäischer Aufbruch“, in: „*Die Tageszeitung*“, 17.3.1999, Seite 12

Weingärtner, Daniela: „Vorsichtiger Beifall für Santer in Straßburg“, in: „*Die Tageszeitung*“, 13.1.1999, Seite 10

Wiesberg, Michael: „Sie plündern Europa“, in: „*Junge Freiheit*“, 19.3.1999

Wöhlert, Torsten: „Eklat“, in: „*Freitag*“, 19.3.1999

„Cresson und Wulf-Maties sind die schwarzen Schafe“, in: „*Die Tageszeitung*“, 16.3.1999, Seite 1

„Die Europäischen Kommissare auf der Suche nach dem verlorenen Ansehen“, in: „*Frankfurter Allgemeine*“, 3.3.1999, Seite 1

„EU-Beamte müssen Beruf und Privates trennen“, in „*Süddeutsche Zeitung*“, 10.3.1999, Seite 10

„EU-Kommisare müssen ihr Vermögen offenlegen“ in: „*Süddeutsche Zeitung*“ 4.3.1999, Seite 1

„20 Oskars für Europa“ in: „*Die Tageszeitung*“, 17.3.1999, Seite1

Rede von Jaques Santer vor dem EU-Parlament in Straßburg am 11.1.1999, http://www.europarl.de/aktuell/rede07.html, 3.6.1999

Ausschuß unabhängiger Sachverständiger: „Erster Bericht“, 15.3.1999, http://www.europarl.de/experts/pdf/reportde.pdf, 3.6.1999

Pressemitteilung zur Untersuchung: „Der Rücktritt der EU-Kommission“, *INRA Deutschland GmbH*, Mölln, 25.3.99