



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.7.2001  
KOM(2001) 428 endgültig

## **EUROPÄISCHES REGIEREN**

**EIN WEISSBUCH**

## INHALTSVERZEICHNIS

KURZDARSTELLUNG.....	3
I. WARUM EINE REFORM EUROPÄISCHEN REGIERENS? .....	10
II. GRUNDSÄTZE DES GUTEN REGIERENS.....	14
III. VORSCHLÄGE FÜR EINEN WANDEL .....	17
3.1.    Bessere Einbindung aller Akteure.....	17
3.2.    Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse .....	27
3.3.    Der Beitrag der EU zur Global Governance.....	38
3.4.    Neuausrichtung der Politiken und der Institutionen.....	40
IV. VOM THEMA GOVERNANCE ZUR DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT EUROPAS	47
.....	50

## KURZDARSTELLUNG

Die europäischen Politiker sind mit einer paradoxen Situation konfrontiert. Zum einen erwarten die Europäer von ihnen die Lösung der grundlegenden Probleme unserer Gesellschaft, zum anderen misstrauen sie zunehmend der Politik und den Institutionen, oder wenden sich ganz einfach desinteressiert davon ab.

Dieses Problem wird von den nationalen Parlamenten und den Regierungen durchaus erkannt. Besonders akut aber ist es für die Europäische Union. Viele Menschen trauen einer komplexen Maschinerie, die sie kaum verstehen, immer weniger zu, die Politik zu betreiben, die sie erwarten. Die Union wird als bürgerfern, gleichzeitig aber auch als allzu "aufdringlich" empfunden.

Das irische Nein zum Nizza-Vertrag hat deutlich gemacht, wie stark diese Probleme viele Menschen beeinflussen. Dies ist nicht nur im Ergebnis des Referendums, sondern auch in der geringen Beteiligung und dem Niveau der öffentlichen Debatte in der Zeit davor zum Ausdruck gekommen.

Doch die Menschen erwarten von der EU auch, dass sie die Führung übernimmt, wenn es gilt, die Chancen der Globalisierung für Wachstum und Wohlstand zu ergreifen und Antworten zu finden auf Umweltprobleme, Arbeitslosigkeit, Besorgnis über die Lebensmittelsicherheit, Kriminalität und regionale Konflikte. Sie erwarten von der Union, dass sie so "sichtbar" handelt, wie ihre Regierungen selbst es tun.

Alle demokratischen Institutionen und alle Volksvertreter müssen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene den Versuch unternehmen, die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kann Politik wirkungsvoller und sachgemäßer werden.

Die Kommission hat die Reform europäischen Regierens, also dessen, was als Governance bezeichnet wird, Anfang 2000 zu einem ihrer vier strategischen Ziele erklärt. Inzwischen haben die jüngsten politischen Entwicklungen schlaglichtartig deutlich gemacht, dass die Union vor zwei großen Aufgaben steht: zum einen muss sie dringend handeln, um im Rahmen der derzeitigen Verträge ihre Governance anzupassen, und zum anderen muss die anstehende Regierungskonferenz durch eine umfassende Debatte über die Zukunft Europas vorbereitet werden..

Noch im Rahmen der derzeitigen Verträge muss die Union damit beginnen, ihre Institutionen anzupassen und ihre Politik in den einzelnen Bereichen so kohärent zu gestalten, dass jeder leichter versteht, was die Union leistet und wofür sie eintritt. Eine Union mit größerem Zusammenhalt wird nicht nur intern stärker sein, sondern auch in der Welt eher eine Führungsrolle spielen können und zudem für die Erweiterung gut gerüstet sein.

Dieses Weißbuch befasst sich mit der Art und Weise, wie die Union die ihr von den Bürgern übertragenen Befugnisse ausübt. Die hier ansetzende Reform muss jetzt in Angriff genommen werden, damit die Bürger den Wandel sehen, bevor die Verträge der Europäischen Union geändert werden.

Das Weißbuch schlägt vor, die politische Entscheidungsfindung zu öffnen, und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden. Es plädiert für mehr Offenheit sowie für eine größere Verantwortung und Rechenschaftspflicht aller Beteiligten. Die Menschen sollen begreifen, wie die Mitgliedstaaten durch die Zusammenarbeit in der Union in die Lage versetzt werden, ihren Sorgen wirksamer Rechnung zu tragen.

Weder kann die Kommission diese Änderungen allein herbeiführen, noch ist das Weißbuch ein Patentrezept für alle möglichen Probleme. Anstrengungen werden auch den anderen Organen der EU, den nationalen Regierungen, den Regionen und Kommunen und der Zivilgesellschaft der jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten abverlangt werden. Das Weißbuch ist in erster Linie an sie gerichtet. Die Kommission schlägt darin eine Reihe von Maßnahmen vor, die in einer ersten Phase ergriffen werden können. Einige davon sollen der Kommission dabei helfen, sich im Rahmen der Aufgaben, die ihr durch den EG-Vertrag zugewiesen werden - Ausübung ihres Initiativrechts, Durchführung der Politiken, Arbeit als "Hüterin der Verträge" und internationale Vertretung der Gemeinschaft nach außen - auf deutlich festgelegte Prioritäten zu konzentrieren: Diese Maßnahmen können unverzüglich durchgeführt werden. Mit dem Weißbuch wird auch eine Konsultation zu dem in den anderen Organen und in den Mitgliedstaaten bestehenden Handlungsbedarf eingeleitet, die Ende März 2002 abgeschlossen wird.

Noch vor Ende 2002 wird die Kommission über ihre eigenen Fortschritte berichten und Schlussfolgerungen aus der Konsultation zum Weißbuch ziehen. Auf dieser Grundlage sollte die Governance-Reform gemeinsam mit den anderen Institutionen vorangebracht werden können.

Die Kommission wird sich außerdem aktiv an der Vorbereitung der nächsten Tagung des Europäischen Rates in Laeken beteiligen. Sie wird ihre Überlegungen zu den ihrer Ansicht nach zentralen Politikzielen der Union und den dazu erforderlichen institutionellen Strukturen einbringen. Dabei wird sie von den in diesem Weißbuch dargelegten Prinzipien ausgehen.

## VORSCHLÄGE FÜR EINEN WANDEL

Die Union muss die Gemeinschaftsmethode dahingehend erneuern, dass sie weniger Eingriffe "von oben" vornimmt und ihre klassischen Politikinstrumente durch nichtgesetzgeberische Maßnahmen ergänzt.

### **Bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit**

Wie auch immer die EU ihre Politik gestaltet und beschließt, der gesamte Prozess muss offener und leichter nachvollziehbar sein. Die Kommission wird

- online laufend aktualisierte Informationen über alle Phasen der Beschlussfassung bereitstellen.

Das Verhältnis zu den regionalen und lokalen Körperschaften sowie zur Zivilgesellschaft muss interaktiver gestaltet werden. Dies zu erreichen, obliegt vor allem den Mitgliedstaaten. Die Kommission wird aber ihrerseits

- in einer frühen Phase der Politikgestaltung einen systematischeren Dialog mit , den nationalen und europäischen Verbänden der Regionen und Kommunen einführen;
- die Durchführung des Gemeinschaftsrechts so flexibel gestalten, dass den regionalen und lokalen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann;
- Mindeststandards für Konsultationen zur Politik der EU aufstellen und veröffentlichen;
- in bestimmten Bereichen über die Mindeststandards hinausgehende partnerschaftliche Vereinbarungen schließen, auf deren Grundlage sie sich zu zusätzlichen Konsultationen verpflichtet und die konsultierten Organisationen als Gegenleistung verstärkt Offenheit und Repräsentativität garantieren.

### **Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse**

Um die Qualität ihrer Politik zu verbessern, muss die Union zunächst die Frage beantworten, ob gehandelt werden muss und wenn ja, ob dies auf EU-Ebene geschehen sollte. Muss die EU handeln, so sollte sie erwägen, mehrere Politikinstrumente miteinander zu kombinieren.

Die Union muss ihren Rechtsetzungsprozess beschleunigen. Außerdem muss sie den richtigen Mittelweg finden zwischen einer einheitlichen Vorgehensweise, die sie immer dann verordnet, wenn es erforderlich ist, und der Einräumung eines Gestaltungsspielraums für die Durchführung der

Regeln vor Ort. Schließlich muss sie das Vertrauen in die Politikberatung durch Experten stärken.

Die Kommission wird

- darauf hinwirken, dass verstärkt unterschiedliche Politikinstrumente eingesetzt werden (Verordnungen, "Rahmenrichtlinien", Koregulierungsmechanismen);
- das Gemeinschaftsrecht weiter vereinfachen und auf die Mitgliedstaaten dahingehend einwirken, dass sie ihre Vorschriften, mit denen EU-Recht umgesetzt wird, vereinfachen;
- Leitlinien für die Einholung und die Nutzung von Expertenwissen aufstellen, damit klar ist, wer wozu rät, wie die Expertise verwendet wird und welche anderen Standpunkte es noch gibt.

Nicht nur weil der Binnenmarkt effizient funktionieren soll, sondern auch weil die Glaubwürdigkeit der Union und ihrer Institutionen gestärkt werden muss, bedarf es einer besseren Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts.

Die Kommission wird

- Kriterien aufstellen, nach denen sie bei der Ermittlung etwaiger Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht Prioritäten setzen wird;
- die Kriterien für die Errichtung neuer Regulierungsagenturen und den Rahmen für deren Tätigkeit festlegen.

### **Global Governance**

Das Weißbuch schaut über den europäischen Rahmen hinaus und trägt zur Debatte über die Global Governance bei. Die Union sollte bestrebt sein, auch bei der Wahrnehmung ihrer globalen Verantwortung die Grundsätze guten Regierens anzuwenden. Sie sollte darauf hinwirken, dass Wirksamkeit und Durchsetzungskraft der internationalen Organisationen gestärkt werden.

Die Kommission wird

- den Dialog mit den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Drittländern intensivieren, wenn sie Rechtsvorschläge mit internationaler Dimension ausarbeitet;
- eine Überprüfung der internationalen Vertretung der Union dahingehend vorschlagen, dass sie mehr als bisher "mit einer Stimme" sprechen kann.

### **Neuausrichtung der Institutionen**

Die Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam eine umfassende politische Strategie erarbeiten, eine

Neuausrichtung der EU-Politiken vornehmen und ihre Arbeitsweise umstellen.

Die Kommission wird

- noch entschlossener auf die Kohärenz der Politik und die Bestimmung langfristiger Ziele hinwirken;
- der nächsten Regierungskonferenz Vorschläge unterbreiten, die darauf abstellen, die Verantwortung für die Durchführung der Politik wieder in die Hände der Kommission zu legen.

Die Kommission fordert den Rat auf, seine Beschluss- und Entscheidungsfähigkeit bei unterschiedlicher Interessenlage der Beteiligten zu verbessern. Außerdem sollte der Rat eine engere Verknüpfung zwischen der Politik der EU und der Mitgliedstaaten herstellen. Wenn der Rat seiner politischen Verantwortung im Rahmen der Gemeinschaftsmethode gerecht wird, kann der Europäische Rat sich verstärkt der Bestimmung und Umsetzung langfristiger politischer Orientierungen zuwenden.

Der Rat und das Europäische Parlament sollten sich stärker auf die zentralen Elemente der Politik und auf die Überwachung ihrer Umsetzung konzentrieren. Das Parlament sollte die Anliegen seiner Wähler stärker in die politische Debatte einbringen.

### Reaktionen auf das Weißbuch

Stellungnahmen zum Weißbuch sollten der Kommission **bis zum 31. März 2002** zugehen. Ihre Governance-Webseite ([http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)) enthält aktuelle Informationen und bietet Links zu interaktiven Debatten, einschließlich Debatten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zum Thema "Governance", zu Debatten über die Zukunft Europas sowie zur Webseite der Kommission über interaktive Politikgestaltung.

Bemerkungen und Kommentare können per E-Mail an

[sg-governance@cec.eu.int](mailto:sg-governance@cec.eu.int)

oder auf dem Postweg an folgende Adresse geschickt werden:

**Europäische Kommission  
Weißbuch "Governance"  
Rue de la Loi 200 / Wetstraat 200  
B-1049 Bruxelles / B-1049 Brussel**

Die Kommission wird die ihr zugegangenen Reaktionen auf ihrer Governance-Webseite veröffentlichen, sofern nicht ausdrücklich um vertrauliche Behandlung gebeten wird.



## I. WARUM EINE REFORM EUROPÄISCHEN REGIERENS?

Die europäische Integration sichert uns seit fünfzig Jahren Stabilität, Frieden und Wohlstand. Sie hat die Lebensbedingungen der EU-Bürger verbessert und den Aufbau eines gemeinsamen Marktes ermöglicht. Sie erlaubt es der Union, sich international Gehör zu verschaffen. Die mit ihr einhergehenden Fortschritte hätte kein Mitgliedstaat allein erzielen können. Sie hat immer mehr Drittstaaten veranlasst, einen Beitrittsantrag zu stellen, und wird in einigen Jahren kontinentalen Zuschnitt erlangt haben. Sie gilt weltweit als ein Beispiel mustergültiger regionaler Integration.

All dies wurde auf demokratische Weise erreicht. Die Union folgt dem Rechtsstaatsprinzip. Sie kann sich auf die Grundrechtecharta stützen und verfügt über ein zweifaches demokratisches Mandat, dem des Europäischen Parlaments, das die Bürger der EU vertritt, und dem des Ministerrates, der die gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten vertritt.

Trotz alledem fühlen sich viele Europäer dem Wirken der Union entfremdet.

Dieses Gefühl besteht nicht nur gegenüber den europäischen Organen, sondern generell gegenüber allen politischen Institutionen in und außerhalb der Union. Für die Union aber ist sie Ausdruck besonderer Spannungen und Unsicherheiten in Bezug auf das, was sie ist, das, was sie werden möchte, ihre geographischen Grenzen, ihre politischen Ziele und die Art und Weise, wie sie ihre Befugnisse mit den Mitgliedstaaten teilt.

Die geringe Beteiligung an den letzten Europa-Wahlen, das irische Nein zum Nizza-Vertrag machen ebenfalls deutlich, wie groß die Kluft ist, die sich zwischen der Europäischen Union und den Menschen auftut, in deren Dienst sie steht.

- Die Menschen halten die Union für unfähig, dort zu handeln, wo gehandelt werden muss, z. B. bei der Arbeitslosigkeit, den Nahrungsmittelrisiken, der Kriminalität, den Konflikten an den EU-Außengrenzen und der Rolle der EU in der Welt.
- Wird die Union aber tätig, so werden ihr die Erfolge selten als Verdienst angerechnet. Den Menschen ist nicht klar, dass die Verbesserung ihrer Rechte und ihrer Lebensqualität nicht so sehr nationalen Entscheidungen, sondern vielmehr der europäischen Politik zuzuschreiben ist. Gleichzeitig aber erwarten sie von der Union, dass sie so "sichtbar" handelt, wie ihre eigenen Regierungen es tun.
- Andererseits vermitteln die Mitgliedstaaten nur unzureichend, was die EU tut, und was sie selbst in der EU tun. Allzu oft kritisieren sie "Brüssel" wegen schwieriger Beschlüsse, denen sie selbst zugestimmt oder die sie sogar gefordert haben.

- Schließlich wissen viele Menschen nicht, was die eine Institution von der anderen unterscheidet; sie wissen nicht, wer die Entscheidungen trifft, die sie berühren. Sie glauben nicht, dass ihre Sorgen und Meinungen in den Institutionen Gehör finden.

Und dennoch fühlen sich die meisten als Europäer. Sie erwarten nach wie vor in vielen Bereichen ein europaweites Vorgehen, meinen aber, dass das komplizierte europäische System ihnen nicht das bringen kann, was sie sich wünschen. Mit anderen Worten: Die Menschen sind zwar in ihren Erwartungen enttäuscht, aber sie haben Erwartungen.

### *Die Debatte über die Zukunft Europas und die Reichweite des Weißbuchs*

Diese Enttäuschung der Bürger und die grundlegenden Fragen zur Zukunft Europas werden Gegenstand einer intensiven Debatte im Vorfeld der anstehenden Regierungskonferenz sein. Gleichwohl muss die Europäische Union ihren Reformprozess bereits jetzt einleiten, um sich für weitere institutionelle Änderungen zu rüsten. Auch im Rahmen der derzeitigen Verträge kann sie viel an ihrer Arbeitsweise ändern. Deshalb hat die Kommission Anfang 2000, also lange vor der Tagung des Europäischen Rates von Nizza, die Reform der europäischen Governance<sup>1</sup> als eines ihrer strategischen Ziele in Angriff genommen.

Governance in der Europäischen Union reformieren heißt, sich die Frage zu stellen, wie die EU die Kompetenzen nutzt, die ihr von den Bürgern übertragen worden sind, und wie man die Dinge angehen könnte und sollte. Ziel ist, die Politikgestaltung in der EU zu öffnen, damit die Menschen stärker einbezogen werden und die Verantwortlichkeiten klarer erkennbar sind. Die EU sollte ihre Zuständigkeiten besser nutzen, damit die Kluft zwischen ihr und den Bürgern überbrückt und ihre Politik wirksamer wird.

Um dies zu erreichen, muss die Union verschiedene Politikinstrumente wie Gesetzgebung, sozialer Dialog, Finanzierungen aus Strukturfonds und Aktionsprogramme besser kombinieren. Das würde die Gemeinschaftsmethode stärken.

Die europäische Governance reformieren bedeutet für die Kommission, dass sie sich wieder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren muss. Die Vorschläge in diesem Weißbuch zielen darauf ab, die Qualität ihrer Initiativfunktion für die EU-Politik zu verbessern, den Politikvollzug transparenter und wirksamer zu gestalten und der Arbeit der Kommission als Hüterin der Verträge maximale Wirkung zu verleihen.

---

<sup>1</sup> Der Begriff "Governance" steht für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz..

### Was ist die Gemeinschaftsmethode?

Die Gemeinschaftsmethode ist der Garant der Vielfalt und der Wirksamkeit der Union. Sie gewährleistet, dass alle Mitgliedstaaten, von den kleinsten bis zu den größten, gerecht behandelt werden. Sie erlaubt es, einen Ausgleich verschiedenster Interessen herbeizuführen, indem man sie zwei Filter passieren lässt: den des Allgemeininteresses auf Ebene der Kommission und den der demokratischen - europäischen und nationalen - Vertretung auf Ebene des Europäischen Parlaments und des Rates, die zusammen die Legislative der Union bilden.

- Die **Europäische Kommission** unterbreitet als einziges Organ der EU Vorschläge für Gesetzgebung und Politik. Ihre Unabhängigkeit stärkt ihre Fähigkeit, die Politik der EU durchzuführen, Hüterin der Verträge zu sein und die Gemeinschaft in internationalen Verhandlungen zu vertreten.
- Legislative und haushaltspolitische Beschlüsse werden vom **Ministerrat** (der die Mitgliedstaaten vertritt) und vom **Europäischen Parlament** (das die Bürger vertritt) gefasst. Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit sind ein wesentliches Element der Wirksamkeit der Gemeinschaftsmethode. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Rechtsnormen wird auf die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten übertragen.
- **Der Europäische Gerichtshof** wacht darüber, dass die Rechtsstaatlichkeit gewahrt wird.

Die Kommission allein kann europäisches Regieren nicht verbessern; auch betrachtet sie ihr Weißbuch nicht als Patentrezept. Der Wandel erfordert ein konzertiertes Mitwirken aller Institutionen der EU, der derzeitigen und künftigen Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Körperschaften und der Zivilgesellschaft. An sie wendet sich dieses Weißbuch in erster Linie. Nur wenn sie sich für die Reform europäischen Regierens engagieren, kann bis zu der nächsten institutionellen Reform wieder Vertrauen hergestellt werden. Eine entscheidende Rolle werden die gewählten Amtsträger auf allen Ebenen, besonders aber auf der nationalen Ebene, zu spielen haben.

Letztendlich wird die Glaubwürdigkeit der Union daran gemessen werden, ob sie in der Lage ist, gegenüber der nationalen Politik einen Mehrwert zu erbringen und den Bürgern europäische sowie globale Lösungen anzubieten. Im Weißbuch wird aufgezeigt, welche Mittel wir brauchen, um größere Kohärenz der Unionspolitiken zu gewährleisten und die Institutionen in ihrer Arbeit zu unterstützen. Es wird darin herausgestellt, dass die EU auf ausgewogene und im Verhältnis zu ihren Zielen angemessene Art und Weise handeln muss. Das gilt ganz besonders für die erweiterte Union. Schließlich wird die Reform der europäischen Governance die Fähigkeit der Union verbessern, globale Entwicklungen zu beeinflussen.

*Nach dem Weißbuch.....*

Im Weißbuch werden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, die in einer ersten Phase durchgeführt werden können, u.a. eine grundlegende

Rückbesinnung der Kommission auf ihre Kernaufgaben. Sie können unverzüglich eingeleitet werden und sollten auch die anderen Organe zu Änderungen veranlassen. Außerdem versteht sich das Weißbuch als Anstoß zu einer Konsultation über das weitere Vorgehen, insbesondere in den anderen Organen und den Mitgliedstaaten.

Die öffentliche Konsultation zum Weißbuch wird bis zum 31. März 2002 andauern. Sie wird sich auf das europaweite Netz von über 2.500 Organisationen und Einzelpersonen, auch in den Beitrittsländern, stützen können, die sich bereits in die Governance-Debatte eingeschaltet haben<sup>2</sup>. Vor Ende 2002 wird die Kommission über die Fortschritte Bericht erstatten und Schlussfolgerungen aus der Konsultation ziehen. Damit könnte die Grundlage für eine weitere Zusammenarbeit der Institutionen zur Reform der europäischen Governance auf der Grundlage der derzeitigen Verträge geschaffen werden.

Bis dahin wird sich die Debatte über die Zukunft Europas, die in Beschlüsse der Regierungskonferenz über institutionelle Änderungen münden wird, intensivieren. Die Kommission wird sich aktiv an der Vorbereitung der nächsten Tagung des Europäischen Rates in Laeken beteiligen. Sie wird ihre Überlegungen zu den ihrer Ansicht nach zentralen Politikzielen der Union und den dazu erforderlichen institutionellen Strukturen einbringen. Dabei wird sie von den in diesem Weißbuch dargelegten Prinzipien ausgehen. Das Weißbuch enthält im Übrigen auch Wegweisungen für die Zukunft Europas und zeigt die Neuerungen auf, die nur mit entsprechenden Vertragsänderungen möglich sind.

---

<sup>2</sup> Zwölf interne Arbeitsgruppen der Kommission haben bereits ihre Ideen eingebracht. Ihre Berichte werden gleichzeitig mit dem Weißbuch veröffentlicht und sind über die oben genannte Governance-Webseite der Kommission erhältlich. Sie spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der Kommission wider. Ebenfalls in die Vorbereitung des Weißbuchs eingeflossen sind die Ergebnisse einer qualitativen Meinungsumfrage in den 15 Mitgliedstaaten und in neun Bewerberländern.

## II. GRUNDSÄTZE DES GUTEN REGIERENS

Gutes Regieren und die in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Änderungen beruhen auf fünf Grundsätzen: *Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz*. Auf diese Grundsätze, von denen jeder einzelne für demokratischeres Regieren wichtig ist, stützen sich die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Sie gelten indessen für alle Regierungsebenen - die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene. Besonders wichtig aber sind sie für die Union, sollen die im vorhergehenden Kapitel dargelegten Herausforderungen bewältigt werden.

- **Offenheit:** Die Organe sollten offener arbeiten und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten erklären, was die EU tut und wie Entscheidungen zustande kommen. Sie sollten eine Sprache verwenden, die jedermann verstehen kann. Offenheit ist deshalb so wichtig, weil sie helfen kann, das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.
- **Partizipation.** Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung - einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen. In welchem Umfang die Einbindung erfolgt, hängt ganz entscheidend davon ab, ob die zentralen Regierungsebenen in den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Durchführung ihrer Politik nach einem "einschließenden" Konzept vorgehen.
- **Verantwortlichkeit.** Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klarer sein. Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen. Diese größere Klarheit und Zurechenbarkeit gilt auch für die Mitgliedstaaten und all jene, die, auf welcher Ebene auch immer, an der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik mitwirken.
- **Effektivität.** Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen, und auf der Grundlage von klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten das Nötige vorsehen. Die Wirksamkeit bestimmt sich auch danach, ob die Politik in einer Weise durchgeführt wird, die im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist, und ob die Entscheidungen auf der geeigneten Ebene ergriffen werden.
- **Kohärenz.** Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein. Der Bedarf an Kohärenz in der Union wächst: Es gilt immer mehr Aufgaben zu bewältigen. Die Ost-Erweiterung wird die Vielfalt noch vergrößern. Herausforderungen wie Klimawandel und Bevölkerungsentwicklung machen nicht an den Grenzen der sektoralen Politiken halt, auf denen die Union beruht, die regionalen und lokalen Körperschaften werden immer stärker in die Politik der EU eingebunden. Kohärenz erfordert politische Führung und eine starke Verantwortlichkeit

der Organe, damit innerhalb des komplexen Systems ein in sich schlüssiger Ansatz zum Tragen kommt.

Jeder Grundsatz ist für sich genommen wichtig. Keiner kann indessen getrennt von den anderen umgesetzt werden. Eine Politik wird künftig nur dann wirksam sein, wenn in ihre Vorbereitung, Anwendung und Durchsetzung möglichst viele Akteure einbezogen werden.

Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität werden durch die Beachtung der obigen fünf Grundsätze verstärkt. Von der Konzipierung einer Politik bis zu ihrer Umsetzung müssen die Wahl der Ebene, auf der gehandelt wird (von der EU-Ebene bis hin zur lokalen Ebene) und die Wahl der jeweils geeigneten Instrumente im rechten Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Das heißt, dass vor Einleitung einer Initiative unbedingt systematisch geprüft werden muss, ob erstens öffentliches Handeln tatsächlich geboten ist, ob zweitens die europäische Ebene am besten dafür geeignet ist und ob drittens die gewählten Maßnahmen den Zielen angemessen sind. Auch die Europäische Union wandelt sich. Auf ihrer Tagesordnung stehen nunmehr außen- und verteidigungspolitische Angelegenheiten, Migrationsfragen und die Bekämpfung der Kriminalität. Sie wird neue Mitglieder aufnehmen. Sie wird nicht mehr nur danach beurteilt, ob sie Handelsschranken abbauen oder den Binnenmarkt vollenden kann. Heute kann sie ihre Legitimität nur aus Teilhabe und Einbindung beziehen. Das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird, muss durch einen *circulus virtuosus* ersetzt werden, einen Spiralprozess, der - von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik - auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.

### III. VORSCHLÄGE FÜR EINEN WANDEL

Die Vorschläge für einen Wandel sind in vier Kapitel untergliedert. Im Mittelpunkt des ersten Kapitels steht eine bessere Einbindung aller Akteure in die Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik. Das zweite Kapitel zielt auf eine bessere Qualität und Durchsetzung der EU-Politik ab. Im dritten Kapitel wird eine stärkere Verknüpfung europäischen Regierens mit der Rolle der Union in der Welt gefordert. Im vierten Kapitel schließlich wird über die Rolle der Institutionen nachgedacht.

#### 3.1. Bessere Einbindung der Akteure

##### *Offenere Arbeitsweise der Union ...*

Demokratie hängt davon ab, ob sich die Menschen am öffentlichen Diskurs beteiligen können. Dazu müssen sie aber ungehinderten Zugang zu verlässlichen Informationen über Europafragen haben und den politischen Prozess in den verschiedenen Phasen verfolgen können. Mit der Verabschiedung neuer Regeln zur Verbesserung der EU-Akteneinsicht für die europäischen Bürger ist 2001 bereits ein wichtiger Fortschritt erzielt worden.

Die Institutionen und die Mitgliedstaaten müssen aber auch aktiver mit der breiten Öffentlichkeit über Europafragen kommunizieren. Die Kommunikationspolitik der Kommission und der übrigen Institutionen<sup>3</sup> wird die Informationsarbeit auf nationaler und lokaler Ebene unterstützen, soweit möglich durch Rückgriff auf Netzwerke, gesellschaftliche Basisgruppen sowie nationale, regionale und lokale Behörden. Informiert werden sollte in einer Form, die auf die lokalen Bedürfnisse und Anliegen zugeschnitten ist, und die Informationen müssten in allen Amtssprachen zur Verfügung stehen, wenn die Europäische Union nicht einen großen Teil ihrer Bevölkerung ausschließen will - eine Herausforderung, die mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten besonders akut wird.

Information und Kommunikationstechnologie haben eine wichtige Rolle zu spielen. Entsprechend wird sich die Website EUROPA<sup>4</sup> der EU zu einer interaktiven Plattform für Information, Feedback und Debatten entwickeln, die parallele Netzwerke unionsweit miteinander verknüpft.

Mehr Information und eine effizientere Kommunikation sind Vorbedingungen dafür, dass ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa entsteht. Ziel sollte dabei sein, einen transnationalen "Raum" zu schaffen, in dem Bürger verschiedener Länder über das diskutieren können, was in ihren Augen die wichtigen Aufgaben der Union sind. Dies dürfte den Politikern

---

<sup>3</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission über einen neuen Rahmen für Zusammenarbeit in der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union, KOM(2001) 354, 27.6.01. Vgl. Auch Arbeitsbericht "Promoting dialogue discussion and debate for a citizen's Europe".

<sup>4</sup> [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

dabei helfen, den Kontakt zur europäischen Öffentlichkeit zu halten, und könnte ihnen als Anhaltspunkt für die Ermittlung europäischer Projekte dienen, die Rückhalt in der Bevölkerung finden.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Europäischen Institutionen sollten gemeinsam EUR-LEX<sup>5</sup> im Jahr 2002 zu einem einzigen Online-Portal in allen Sprachen weiterentwickeln, mit dem die Bevölkerung politische Vorschläge während des gesamten Entscheidungsprozesses verfolgen kann.

Rat und Europäisches Parlament sollten ab Anfang 2002 Informationen über sämtliche Phasen des Mitentscheidungsverfahrens rascher zur Verfügung stellen, insbesondere hinsichtlich der abschließenden sogenannten Vermittlungsphase.

Die Mitgliedstaaten sollten die öffentliche Debatte über europäische Angelegenheiten fördern.

*Die Bürger über die demokratischen Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene einbeziehen ...*

Im Zuge der Ausdehnung der Tätigkeiten der Union während der letzten fünfzehn Jahre ist sie auch in größere Nähe zu den Regionen, Städten und Kommunen gerückt, die heute für die Umsetzung der EU-Politik in der Landwirtschaft und bei den Strukturfondshilfen bis hin zu den Umweltstandards verantwortlich sind. Die stärkere Einbindung der Regional- und Kommunalbehörden in die Politik der Union ist auch Ausdruck ihrer wachsenden Verantwortlichkeiten in manchen Mitgliedstaaten und eines stärkeren Engagements der Menschen und demokratischen Basisorganisationen vor Ort<sup>6</sup>.

Die derzeitige Arbeitsweise der Union erlaubt jedoch keine angemessene Interaktion im Rahmen einer Partnerschaft auf mehreren Ebenen, einer Partnerschaft, bei der die nationalen Regierungen ihre Regionen und Kommunen in die Gestaltung der europäischen Politik voll einbeziehen. Die Regionen und Kommunen haben oftmals das Gefühl, dass trotz ihrer größeren Verantwortung für die Umsetzung der EU-Politik ihre Rolle als gewählte und repräsentative Organe, über die die Interaktion mit der Öffentlichkeit in der EU-Politik läuft, nicht genutzt wird.

Kritisiert wird auch, dass die vom Rat und vom Europäischen Parlament erlassenen Rechtsvorschriften entweder zu stark in die Einzelheiten gehen oder nicht genügend auf die Verhältnisse und Erfahrungen vor Ort zugeschnitten sind, vielfach in starkem Gegensatz zu den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen.

<sup>5</sup> Das EUR-LEX-Portal bietet bereits Zugriff auf Informationen über verabschiedete und anhängige Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ([www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html)).

<sup>6</sup> Vgl. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 14.12.2000 zu "Neuen europäischen Entscheidungsstrukturen: Europa - Ein Rahmen für das Engagement der Bürger (CdR 186/2000).



Aber nicht nur die Europäische Union wird kritisiert. Die Hauptverantwortung für die Einbeziehung der regionalen und kommunalen Ebene in die EU-Politik liegt nach wie vor bei den nationalen Verwaltungen, und daran sollte auch nichts geändert werden. Häufig entsteht jedoch der Eindruck, dass die nationalen Regierungen die regionalen und kommunalen Akteure nicht angemessen an der Vorbereitung ihrer Positionen zu der EU-Politik beteiligen. Alle Mitgliedstaaten sollten angemessene Regelungen für breite Konsultationen schaffen, wenn über EU-Entscheidungen diskutiert wird und EU-Politik mit territorialer Dimension umgesetzt wird. Der Prozess der EU-Politikgestaltung, insbesondere ihr zeitlicher Ablauf, sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, sich über die regionalen und lokalen Erfahrungen zu informieren und von ihnen zu lernen.

In drei Bereichen muss eine ergänzende Antwort auf EU-Ebene gefunden werden, um bessere partnerschaftliche Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen zu schaffen:

- *Einbindung in die Politikgestaltung.* Auf EU-Ebene sollte die Kommission dafür sorgen, dass die regionalen und lokalen Erfahrungen und Bedingungen bei der Entwicklung politischer Vorschläge berücksichtigt werden. Dazu sollte sie einen systematischen Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden organisieren, wobei die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Regelungen der einzelnen Staaten zu beachten sind. Die Kommission begrüßt die gegenwärtigen Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen diesen Verbänden und dem Ausschuss der Regionen. Darüber hinaus würden ein Personalaustausch zwischen Verwaltungsstellen verschiedener Ebenen und eine gemeinsame Ausbildung zu einer besseren Kenntnis der politischen Ziele, Arbeitsmethoden und -instrumente des anderen beitragen.
- *Größere Flexibilität.* Aufgrund der lokalen Verhältnisse kann es schwierig sein, einheitliche Vorschriften für die gesamte Union aufzustellen, ohne sie durch übertrieben komplexe Regelungen einzuengen. Bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften und Programmen mit starken territorialen Auswirkungen müsste mehr Bewegungsfreiheit eingeräumt werden, sofern gleiche Spielregeln im Zentrum des Binnenmarktes gewahrt werden .

Die Kommission ist auch dafür, dass erprobt wird, ob nicht - innerhalb der Vorgaben in den derzeitigen Verträgen - zielorientierte dreiseitige Verwaltungsvereinbarungen zur Umsetzung der EU-Politik in bestimmten Bereichen besser geeignet wären. Solche Vereinbarungen wären zwischen den Mitgliedstaaten, von diesen zu diesem Zweck benannten Regionen oder Kommunen und der Kommission zu schließen, wobei die Zentralregierungen eine Schlüsselrolle bei ihrer Aufstellung spielen würden und nach wie vor für ihre Umsetzung zuständig wären. Dabei würde sich die benannte subnationale Behörde in den Mitgliedstaaten verpflichten, bestimmte Maßnahmen durchzuführen, um das im Basisrechtsakt formulierte Ziel zu verwirklichen. Die Vereinbarungen

sollten auch Bestimmungen für die spätere Kontrolle enthalten. Dieser Ansatz ist für Verordnungen oder Richtlinien in Politikfeldern gedacht, in denen innerhalb der nationalen institutionellen oder administrativen Systeme subnationale Behörden für die Umsetzung zuständig sind. So könnte beispielsweise die Umweltpolitik ein Bereich sein, in dem dieses Pilotkonzept erprobt werden könnte. Im übrigen hat sich die Kommission in der künftigen Regionalpolitik bereits zu einem dezentraleren Ansatz verpflichtet<sup>7</sup>.

- *Gesamtkohärenz der Politik.* Die territorialen Auswirkungen der EU-Politik in Bereichen wie Verkehr, Energie oder Umweltschutz sollten berücksichtigt werden. Diese Politikbereiche sollten Teil eines geschlossenen Ganzen sein, wie in dem zweiten Kohäsionsbericht der EU festgestellt wird; eine allzu sektorspezifische Betrachtungsweise ist zu vermeiden. Desgleichen sollten die auf regionaler und lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen mit einem breiteren Spektrum von Grundsätzen für eine nachhaltigere und territorial ausgewogenere Entwicklung innerhalb der Union übereinstimmen.

Die Kommission will den verstärkten Dialog mit den Mitgliedstaaten und ihren Regionen und Kommunen zur Entwicklung von Indikatoren nutzen, mit denen ermittelt werden soll, wo Kohärenz erforderlich ist. Sie wird dabei auf den bereits vorhandenen Arbeiten wie den "Aussichten für eine Europäische Raumentwicklung" aufbauen, die 1999 von den für Raumordnung zuständigen Ministern beschlossen wurden. Diese Arbeiten zur Förderung einer stärkeren Kohärenz zwischen den Raumentwicklungsmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen sollten auch in die Überprüfung der Politik im Rahmen der Strategie für nachhaltige Entwicklung einfließen<sup>8</sup>.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird

- ab 2002 einen systematischeren Dialog zwischen den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden in einem frühen Stadium der Politikgestaltung entwickeln;
- ab 2002 für einen oder mehrere Bereiche einen Pilotversuch mit "zielorientierten Vereinbarungen" als flexiblerem Mittel zur Umsetzung der EU-Politik in die Wege leiten .

Der Ausschuss der Regionen sollte:

- bei der Prüfung der Politik eine proaktivere Rolle spielen, beispielsweise durch Erstellung explorativer Berichte, schon bevor die Kommission Vorschläge unterbreitet;
- den Austausch bewährter Praktiken für die Einbeziehung der Lokal- und Regionalbehörden in die vorbereitende Phase europäischer

<sup>7</sup> Zweiter Kohäsionsbericht, KOM (2001) 21 endg. vom 31.1.2001.

<sup>8</sup> Mitteilung "Nachhaltigkeit in Europa für eine bessere Welt", KOM(2001) 264 endg. vom 15.5.01.

Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene organisieren;

- die lokalen und regionalen Auswirkungen bestimmter Richtlinien überprüfen und der Kommission bis Ende 2002 mitteilen, ob flexiblere Durchführungsmittel möglich sind. Die Kommission wird dann einen systematischeren Ansatz für ein solches flexibles Vorgehen in bestimmten Teilen des Gemeinschaftsrechts in Betracht ziehen.

Die Mitgliedstaaten sollten:

- prüfen, wie die Einbindung lokaler und regionaler Akteure in die Gestaltung der EU-Politik verbessert werden kann;

- die Verwendung vertraglicher Regelungen mit ihren Regionen und Kommunen fördern.

### *Einbindung der Zivilgesellschaft ...*

Die Zivilgesellschaft spielt insofern eine wichtige Rolle, als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen<sup>9</sup>. Kirchen, und Religionsgemeinschaften spielen dabei eine besondere Rolle. Die Organisationen der Zivilgesellschaft mobilisieren die Menschen und unterstützen beispielsweise all jene, die unter Ausgrenzung oder Diskriminierung leiden. Die Union hat die Entwicklung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern als Teil ihrer Vorbereitung auf die Mitgliedschaft gefördert. Nichtregierungsorganisationen spielen weltweit eine wichtige Rolle in der Entwicklungspolitik. Oftmals fungieren sie als Frühwarnsystem, das den politischen Diskurs in eine bestimmte Richtung lenkt.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände spielen eine besondere Rolle und haben besonderen Einfluss. Der EG-Vertrag schreibt vor, dass die Kommission Unternehmer und Arbeitnehmer bei der Ausarbeitung von Vorschlägen, insbesondere auf sozialpolitischem Gebiet, konsultiert. Unter bestimmten Umständen können sie bindende Vereinbarungen treffen, die anschließend in Gemeinschaftsrecht umgewandelt werden (im Rahmen des sozialen Dialogs). Den Sozialpartnern sollte weiter nahegelegt werden, die ihnen durch den EG-Vertrag zuerkannten Befugnisse zum Abschluss freiwilliger Vereinbarungen zu nutzen.

Die Zivilgesellschaft betrachtet Europa mehr und mehr als eine gute Plattform für politische und gesellschaftliche Veränderungen. Dies bietet eine echte Möglichkeit zur Erweiterung der Debatte über Europas Rolle, eine

<sup>9</sup> Die Zivilgesellschaft umfasst folgende Elemente: Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ("Sozialpartner"), Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, Organisationen, über die sich die Bürger am lokalen und kommunalen Leben beteiligen, insbesondere Kirchen und Religionsgemeinschaften. Eine detailliertere Definition der organisierten Zivilgesellschaft findet sich in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk", ABl. C 329 vom 17.11.99, S. 30.

Chance, um die Bürger aktiver an der Verwirklichung der Unionsziele zu beteiligen und ihnen strukturierte Kanäle für Feedback, Kritik und Protest<sup>10</sup> anzubieten. In Bereichen wie Handel und Entwicklung geschieht dies schon heute, und vor kurzem wurde auch für die Fischerei ein ähnlicher Vorschlag gemacht<sup>11</sup>.

**Größere Einbindung bedeutet aber auch größere Verantwortung.** Die Zivilgesellschaft muss selbst die Grundsätze guten Regierens, insbesondere Verantwortlichkeit und Offenheit, beachten. Die Kommission hat die Absicht, bis Ende dieses Jahres eine umfassende Online-Datenbank mit Einzelheiten der auf europäischer Ebene tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft zu erstellen, die als Katalysator zur Verbesserung ihrer internen Organisation wirken sollte.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss muss zur Entwicklung neuer Beziehungen gegenseitiger Verantwortlichkeit zwischen den Institutionen und der Zivilgesellschaft in Übereinstimmung mit dem in Nizza geänderten Artikel 257 des EG-Vertrags<sup>12</sup> beitragen. Dazu muss neu über seine Organisation und seine Rolle nachgedacht werden. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Ernennung der Ausschussmitglieder dieser neuen Rolle Rechnung tragen.

Ebenso wie der Ausschuss der Regionen sollte der Wirtschafts- und Sozialausschuss aktiver sein und Stellungnahmen und Berichte erarbeiten, um an der Gestaltung der Politik in einem weitaus früheren Stadium als heute mitzuwirken. Der Vertrag sieht gegenwärtig vor, dass beide Ausschüsse ihre Stellungnahmen nach und nicht vor der Unterbreitung von Vorschlägen an die Legislative abgeben, was sie größtenteils ihrer Wirkung beraubt. Zurzeit wird letzte Hand an ähnliche Arbeitsregelungen zwischen der Kommission und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss gelegt, wie sie mit dem Ausschuss der Regionen diskutiert werden, damit der WSA eine proaktivere Rolle spielen kann.

*Effektivere und transparentere Konsultation als Herzstück der EU-Politikgestaltung ...*

Die Kommission konsultiert schon heute die beteiligten Parteien mit Hilfe verschiedener Instrumente wie Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, beratende Ausschüsse, Testgruppen der Wirtschaft<sup>13</sup> sowie Konsultationen

<sup>10</sup> Dies würde vor allem an das Diskussionspapier der Kommission "Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nichtregierungsorganisationen" anknüpfen, KOM (2000) 11 endg., 18.1.00.

<sup>11</sup> Grünbuch über die Zukunft der gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2001)135 endg., 20.03.2001.

<sup>12</sup> "Der [Wirtschafts- und Sozial]Ausschuss besteht aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der Freien Berufe und des Allgemeininteresses".

<sup>13</sup> [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/panel/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm).

aus besonderem Anlass. Darüber hinaus entwickelt die Kommission Online-Konsultationen über die Initiative zur interaktiven Politikgestaltung<sup>14</sup>.

Solche Konsultationen helfen der Kommission und den übrigen Institutionen, einen Ausgleich zwischen widerstreitenden Forderungen und Prioritäten zu finden und eine längerfristige politische Perspektive zu entwickeln. Partizipation heißt nicht Institutionalisierung von Protest. Partizipation bedeutet vielmehr wirkungsvollere Politikgestaltung auf der Grundlage frühzeitiger Konsultationen und der Erfahrungen der Vergangenheit.

**Wie die Kommission ihre Konsultationen durchführt - dargestellt am Beispiel des "Telekom-Pakets"<sup>15</sup>.**

Das **Telekom-Paket** aus sechs gegenwärtig dem Rat und dem Europäischen Parlament vorliegenden Maßnahmen wurde auf der Grundlage breit angelegter Konsultationen entwickelt.

**1998-99** Einleitung einer Reihe von Untersuchungen über Markt- und Regulierungsprobleme. Veranstaltung von Workshops, bei denen die Untersuchungen vorgelegt und diskutiert wurden.

**Mai/Juni 1999** Arbeitspapier zu den Regulierungsgrundsätzen für die Telekom-Reform wird zur Konsultation vorgelegt.

**November 1999** In der Mitteilung zur Einleitung der Telekom-Überprüfung 1999 wird die allgemeine Richtung angegeben und um Reaktionen gebeten.

**Januar 2000** Zweitägige öffentliche Anhörung mit 550 Teilnehmern.

**April 2000** Mitteilung über die Ergebnisse der Überprüfung 1999. Über 200 Antworten von nationalen Regulierungsbehörden, Wirtschaftsverbänden, Verbrauchergruppen, Unternehmen und Privatpersonen.

**Mai 2000** Gesetzesentwurf in Form von fünf Arbeitsdokumenten, die zur Konsultation im Eilverfahren vorgelegt werden.

**Juli 2000** Die Kommission verabschiedet ein Paket von sechs Vorschlägen, die zur Zeit im Rat und im Europäischen Parlament beraten werden.

Das Europäische Parlament und seine Ausschüsse holen regelmäßig über Konsultationen und öffentliche Anhörungen die Meinung der Öffentlichkeit und der Experten ein, was die Qualität ihrer politischen Beratungen verbessert. Manche Mitgliedstaaten führen auch systematische Konsultationen zu Vorschlägen durch, die dem Rat vorliegen.

In allen diesen Bereichen kann und muss noch mehr getan werden.

<sup>14</sup> [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/update/citizen/ipm.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm).

<sup>15</sup> Das Telekom-Paket besteht aus sechs, gegenwärtig dem Rat und dem Europäischen Parlament vorliegenden Massnahmen zur Änderung der bestehenden Rahmenvorschriften für die Telekommunikationsmärkte, die die Liberalisierung vom 1. Januar 1998 an begonnen haben und jetzt im Lichte mehrerer Jahre wirksamen Wettbewerbs der Überarbeitung bedürfen. Dabei geht es um regulatorische Rahmenbedingungen und Regelungsstrukturen, Lizenzvergabe, Verbund und Netzzugang, Universaldienste, Datenschutz und Schutz der Privatsphäre sowie die Behandlung von Funkfrequenzen.

Die europäischen Institutionen und die nationalen Behörden müssen sich verstärkt um bessere Konsultationen zu den Politiken der EU bemühen. Bessere Konsultationen ergänzen die Entscheidungsfindung der Institutionen, ersetzen diese aber nicht.

Es bedarf einer **verstärkten Konsultations- und Dialogkultur**, einer Kultur, die von allen europäischen Institutionen angenommen wird und die insbesondere das Europäische Parlament aufgrund seiner Rolle als Vertreter der Bürger an dem Konsultationsprozess beteiligt. Letzteres sollte daher eine besonders wichtige Rolle spielen, indem es beispielsweise verstärkt von öffentlichen Anhörungen Gebrauch macht. Die europäischen politischen Parteien sind ein wichtiger Faktor der europäischen Integration; sie tragen zur europäischen Bewusstseinsbildung bei und sind ein Sprachrohr für die Anliegen der Bürger.

Außerdem könnte die bereits vom Europäischen Parlament praktizierte Einbindung der nationalen Parlamente und ihrer Ausschüsse für Europaangelegenheiten gefördert werden.

Gegenwärtig herrscht nicht genügend Klarheit darüber, wie die Konsultationen ablaufen und auf wen die Institutionen hören. Die Kommission stützt sich auf fast 700 beratende Ad-hoc-Gremien in einem breiten Spektrum von Politikfeldern. Mit dem zunehmenden Umfang internationaler Verhandlungen werden weitere punktuelle Konsultationen notwendig. Dieses schwerfällige System muss rationalisiert werden, nicht um die Diskussion zu unterdrücken, sondern um sie wirkungsvoller und verantwortlicher sowohl für die Konsultierten als auch für diejenigen, die sich beraten lassen, zu gestalten. Als ersten Schritt wird die Kommission ein Verzeichnis aller bestehenden sektorspezifischen Konsultationsgremien veröffentlichen.

Eine Konsultationskultur lässt sich nicht mit Gesetzesregeln erreichen, die allzu starr wären und die Verabschiedung bestimmter politischer Maßnahmen verzögern könnten. Vielmehr sollte sie sich auf einen **Verhaltenskodex** stützen, in dem **Mindeststandards dafür festgelegt würden**, zu welchen Fragen, wann, wer und wie konsultiert werden sollte. Dadurch würde die Gefahr vermindert, dass sich die Entscheidungsträger allzu einseitig informieren oder dass einzelne Gruppe bei dem Konsultationsprozess aufgrund sektorspezifischer Interessen oder ihrer Staatsangehörigkeit bevorzugt werden, was eindeutig eine Schwäche der gegenwärtigen Methode punktueller Konsultationen ist. Durch diese Standards erhielten die Organisationen der Zivilgesellschaft repräsentativeren Charakter und würden ihre Diskussionen mit den europäischen Organen strukturiert.

In manchen Politikbereichen, in denen Konsultationen bereits zu einer festen Einrichtung geworden sind, könnte die Kommission weiterreichende **Partnerschaften** entwickeln. Von Seiten der Kommission wird dies eine Verpflichtung zu zusätzlichen Konsultationen im Vergleich zu den Mindeststandards nach sich ziehen. Als Gegenleistung werden solche Regelungen die Organisationen der Zivilgesellschaft dazu veranlassen, ihre

eigenen Strukturen zu straffen, Offenheit und Repräsentativität zu garantieren und ihre Fähigkeit zur Verbreitung von Informationen oder Leitung von Debatten in den Mitgliedstaaten unter Beweis zu stellen.

Im Lichte der praktischen Erfahrungen mit solchen Partnerschaftsregelungen und dem Verhaltenskodex wird die Kommission die übrigen Organe auffordern, sich an der Ausdehnung dieses neuen Ansatzes auf ihre eigenen Tätigkeiten zu beteiligen.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird:

- bis Ende 2001 Mindeststandards für Konsultationen beschließen und sie in einem Verhaltenskodex veröffentlichen;
- ab 2002 ausgedehntere Partnerschaftsregelungen in bestimmten Bereichen entwickeln.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sollte bei der Prüfung der Politik eine proaktivere Rolle spielen, beispielsweise durch Erstellung von explorativen Berichten.

Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, wie sie ihre Konsultationsprozesse im Zusammenhang mit der EU-Politik verbessern können.

Der Rat und das Europäische Parlament sollten ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft überprüfen und auf der Grundlage der Mindeststandards für Konsultationen bis 2004 zur Entwicklung eines allgemeinen Referenzrahmens für Konsultationen beitragen.

#### *Vernetzung ...*

Europäische Integration, neue Technologien, kultureller Wandel und globale Interdependenz haben eine ungeheure Vielfalt europäischer und internationaler Netze mit ganz speziellen Zielen, manchmal mit finanzieller Unterstützung der Gemeinschaft, entstehen lassen. Diese Netze verknüpfen Unternehmen, Gemeinschaften, Forschungszentren sowie Regional- und Kommunalbehörden miteinander. Sie bieten eine neue Grundlage für die Integration innerhalb der Union und für den Brückenschlag zu den Beitrittskandidaten und der übrigen Welt. Sie wirken auch als bewusstseinsbildende Multiplikatoren der EU und lassen Politik "hautnah" erleben.

### Beispiele für Netzwerkinitiativen

An dem jährlichen 'autofreien Tag' am 22. September beteiligen sich inzwischen rund 800 Städte in 25 europäischen Ländern auf freiwilliger Basis.

Die Initiative [Netd@ys](#) hat Schulen, Schüler und Lehrkräfte besser mit den neuen Medien vertraut gemacht. Im vergangenen Jahr gab es rund 300 Netd@ys-Projekte, an denen 150 000 Organisationen aus 85 Ländern beteiligt waren, und die europäische Website wurde mehr als 8 Millionen Mal angeklickt.

Und doch fühlen sich viele dieser Netzwerke, die tief in der Gesellschaft verwurzelt sind, vom politischen Prozess der EU abgekoppelt. Wenn sie offener und ihre Beziehungen zu den europäischen Institutionen besser strukturiert werden, können sie einen wirkungsvolleren Beitrag zur EU-Politik leisten. So werden insbesondere regionale und kommunale Netze, die die transnationale und grenzübergreifende Zusammenarbeit unterstützen, beispielsweise im Rahmen der Strukturfonds, durch die unterschiedlichen administrativen und rechtlichen Bedingungen behindert, die für die einzelnen beteiligten Behörden gelten.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird:

- bis Ende 2002 ein systematischeres und offensiveres Konzept für den Umgang mit besonders wichtigen Netzen entwickeln, damit diese zur Entscheidungsfindung und zum Politikvollzug beitragen können;
- prüfen, wie der Rahmen für die transnationale Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Akteure auf EU-Ebene besser unterstützt werden könnte, um dann bis Ende 2003 entsprechende Vorschläge zu unterbreiten

### 3.2 Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse

Politiken und Rechtsvorschriften der Europäischen Union werden zunehmend komplizierter. Die geringe Bereitschaft des Rates und des Europäischen Parlaments, der Kommission mehr Spielraum für Durchführungsmaßnahmen zu belassen, führt dazu, dass die Rechtsvorschriften mit unnötigen Details überfrachtet werden. In Rechtssystemen der Mitgliedstaaten würden solche Einzelheiten nicht durch Gesetze, die vom Parlament verabschiedet werden, sondern in Durchführungsbestimmungen geregelt.

Die große Detaildichte der EU-Gesetzgebung hat zur Folge, dass ihre Anpassung an den technischen Fortschritt oder an neue Marktbedingungen unter Umständen schwierig und zeitraubend ist. Diese Starrheit der Vorschriften schadet letztlich ihrer Wirksamkeit. Einem langsamen Gesetzgebungsprozess folgt eine schleppende Durchführung: Von 83



Binnenmarkttrichtlinien, die im Jahre 2000 umzusetzen waren, sind tatsächlich nur fünf in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden.

Werden Vorschriften nicht mitgetragen oder nicht angemessen durchgesetzt, wirkt sich das nachteilig auf das Ansehen der dahinterstehenden Institutionen aus. Neben einem neuen, auf die Einbeziehung möglichst vieler Akteure abzielenden Konzept der Politikgestaltung muss die Union auch das Vertrauen in das Expertenwissen stärken, das in ihre Politik einfließt. Sie muss die Qualität ihrer Rechtsvorschriften sowie deren Durchführung und Durchsetzung verbessern.

#### *Vertrauen in Expertenwissen...*

Wissenschaftler und sonstige Sachverständige spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Vorbereitung und Überwachung von Entscheidungen. In vielen Bereichen, von der Gesundheits- und Veterinär- bis zur Sozialpolitik, verlassen sich die Institutionen auf Expertenwissen, um auf die Union zukommende Probleme und Ungewissheiten rechtzeitig zu erkennen, Entscheidungen zu treffen und die Öffentlichkeit über Gefahren klar und einfach zu informieren.

Der Aufschwung der Biotechnologie wirft völlig neue Fragen der Moral und Ethik auf. Das zeigt, dass über die rein wissenschaftlichen Erkenntnisse hinaus auch weitreichendes Fachwissen und Erfahrungen aus anderen Bereichen benötigt werden.

Die Nahrungsmittelkrisen der jüngsten Zeit haben deutlich gemacht, wie wichtig es ist, die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger über den Stand der Kenntnisse und die noch verbleibenden Wissenslücken zu informieren. Sie haben aber auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die expertengestützte Politikgestaltung erschüttert. Das undurchsichtige System der EU-Sachverständigenausschüsse und die fehlenden Informationen über deren Arbeitsweise tragen nicht unbedingt zu einer positiven Wahrnehmung in der Öffentlichkeit bei. Oft ist nicht klar erkennbar, wer eigentlich die Entscheidungen trifft - Sachverständige oder Politiker. Zudem werden Inhalt und Objektivität der Expertenempfehlungen von einer besser informierten Öffentlichkeit zunehmend in Zweifel gezogen.

Diese Fragen stellen sich jedes Mal dann mit besonderer Schärfe, wenn die Union das Vorsichtsprinzip walten lassen und ihre Aufgabe der **Risikobewertung und des Risikomanagements** erfüllen muss. Die Kommission hat im Laufe der Zeit unterschiedlich auf diese Herausforderungen reagiert. So hat sie 1997 ihr System der wissenschaftlichen Ausschüsse reformiert und dafür gesorgt, dass deren Stellungnahmen veröffentlicht werden. Die von ihr vorgeschlagene Europäische Lebensmittelbehörde würde die Leistungsfähigkeit, Transparenz und Vernetzung im Bereich der Lebensmittelsicherheit verbessern.

In vielen anderen Bereichen zeigen europaweite und selbst globale Netzwerke klare Vorteile. Expertenwissen ist gewöhnlich in den Mitgliedstaaten vorhanden. Es gilt also, dieses Wissen besser zu bündeln und

in den Dienst der gemeinsamen Interessen aller EU-Bürger zu stellen. Derartig aufgebaute und offene Netzwerke sollten ein wissenschaftliches Referenzsystem zur Unterstützung der EU-Politikgestaltung bilden<sup>16</sup>.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird ab Juni 2002 Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen in der Kommission veröffentlichen, um Zurechenbarkeit, Pluralität und Integrität des in Anspruch genommenen Expertenwissens zu gewährleisten. Dazu soll auch die Veröffentlichung der Stellungnahmen und Gutachten gehören. Im Laufe der Zeit könnten diese Leitlinien die Grundlage eines gemeinsamen Konzepts aller Organe und Mitgliedstaaten bilden.

#### *Bessere und schnellere Ergebnisse durch kombinierten Einsatz von Politikinstrumenten ...*

Die Europäische Union wird auch in Zukunft zu Recht danach beurteilt werden, wie sich ihre Regelungstätigkeit in der Praxis auswirkt. Sie muss daher stets darauf bedacht sein, die **Qualität und Effizienz ihrer Regulierungsmaßnahmen zu verbessern und diese einfach und verständlich abzufassen**. Effiziente Beschlussfassung erfordert zudem die Kombination verschiedener Politikinstrumente (verschiedenartige Rechtsakte, Programme, Leitlinien, Finanzierungen aus den Strukturfonds usw.), um die Zielvorgaben des Vertrags erfüllen zu können. Auch könnte die Kommission die durch den Vertrag gebotenen Möglichkeiten nutzen und Vorschläge unterbreiten, die darauf abstellen, die Ziele der EU durch eine verstärkte Zusammenarbeit zu verwirklichen.

Gleichzeitig muss die Union rascher auf sich ändernde Marktsituationen und neue Probleme reagieren können. Dazu muss sie die langen Fristen für die Annahme und Umsetzung von Gemeinschaftsvorschriften verkürzen. In vielen Fällen dauert der gesamte Prozess drei Jahre oder noch länger. Das Spannungsverhältnis zwischen rascheren Entscheidungen und besseren, aber zeitraubenden Konsultationen muss nicht unbedingt problematisch sein, denn die im Vorfeld der Beschlussfassung auf angemessene Konsultationen verwandte Zeit führt möglicherweise zu besseren Rechtsvorschriften, die rascher verabschiedet werden und leichter anzuwenden und durchzusetzen sind.

Verbesserungen hängen von sieben Voraussetzungen ab:

- Erstens ist vor der Ausarbeitung von Vorschlägen **sorgfältig zu prüfen, ob die EU tätig werden muss und ob Regelungsbedarf besteht**. Wenn ja, müssen auch die potenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen sowie die Kosten und der Nutzen dieses Vorgehens geprüft und bewertet werden. Entscheidend bei einer solchen Bewertung ist, dass die Ziele eines Vorschlags klar erkennbar sind.

<sup>16</sup>

Die Schaffung eines solchen breiteren Spektrums von wissenschaftlichen Referenzsystemen gehört zu den Zielen des Europäischen Forschungsraums.

- Zweitens sind Rechtsvorschriften oft **nur Teil einer umfassenderen Lösung**, die förmliche Bestimmungen mit anderen nicht bindenden Instrumenten wie Empfehlungen, Leitlinien oder auch Selbstverpflichtungen innerhalb eines gemeinsam festgelegten Rahmens verknüpft. Das unterstreicht die Notwendigkeit, sich Wahl und Einsatz der verschiedenen Politikinstrumente reiflicher zu überlegen.
- Drittens gilt es, sich für die **richtige Art des Instruments** zu entscheiden, wenn zur Erreichung der Unionsziele ein Rechtsakt erforderlich ist:
  - In Fällen, in denen unionsweit einheitliche Rechtsanwendung und Rechtssicherheit erforderlich sind, sollte **auf Verordnungen zurückgegriffen** werden. Dies kann insbesondere für die Vollendung des Binnenmarkts wichtig sein und hat den Vorteil, dass der für die Umsetzung von Richtlinien in innerstaatliches Recht erforderliche Zeitaufwand vermieden wird.
  - Es sollte **verstärkt auf sogenannte Rahmenrichtlinien** zurückgegriffen werden. Sie sind weniger schwerfällig, lassen sich flexibler umzusetzen und werden vom Rat und vom Europäischen Parlament gewöhnlich zügiger verabschiedet. Welche Form des Rechtsakts auch gewählt wird, **es sollte mehr auf "primäre" Rechtsvorschriften zurückgegriffen werden**, die sich auf das Wesentliche (grundlegende Rechte und Pflichten und die Bedingungen ihrer Umsetzung) beschränken und es der Exekutive überlassen, technische Einzelheiten durch "sekundäre" Durchführungsbestimmungen auszufüllen.
- Viertens können unter bestimmten Voraussetzungen Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der **Koregulierung** vorbereitet werden. Koregulierung kombiniert bindende Rechtsetzungs- und Regelungstätigkeit mit Maßnahmen der Hauptbeteiligten unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen. Die Beteiligung der Hauptakteure an der Ausarbeitung und Durchsetzung der Maßnahmen bewirkt, dass diese sich stärker mit der betreffenden Politik identifizieren und dass dadurch auch sehr detaillierte, nicht bindende Regeln besser eingehalten werden.
  - Koregulierung wird beispielsweise bereits in Bereichen wie dem Binnenmarkt (Festlegung von Produktnormen nach den Richtlinien neuer Konzeption) und in der Umweltpolitik (Reduzierung von Kraftfahrzeugemissionen) praktiziert.
  - Die genaue Form der Koregulierung, die Art und Weise, in der rechtlich bindende und außerrechtliche Instrumente kombiniert werden, und wer die Initiative ergreift - beteiligte Akteure oder Kommission - all dies wird je nach Sektor unterschiedlich sein.

Wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind, wird die Kommission prüfen, ob die Koregulierung als wirksames Instrument zur Verwirklichung der EU-Ziele eingesetzt werden kann.

### **Bedingungen für die Koregulierung**

Koregulierung ist möglich, wenn in der Gesetzgebung ein Rahmen mit Gesamtzielen, grundlegenden Rechten, Durchsetzungs- und Berufungsvorschriften sowie Bedingungen für die Überwachung der Rechtsanwendung festgelegt ist.

Von Koregulierung sollte nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn diese einen eindeutigen Mehrwert verspricht und dem allgemeinen Interesse dient. Sie kommt nur dort in Betracht, wo es nicht um Grundrechte oder hochpolitische Entscheidungen geht. Von ihr sollte kein Gebrauch gemacht werden, wenn Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen. Die beteiligten Organisationen müssen repräsentativ, rechenschaftspflichtig und in der Lage sein, sich in offenen Verfahren an vereinbarte Regeln zu halten. Im Einzelfall wird das ein entscheidender Faktor bei der Bestimmung des Zusatznutzens eines Koregulierungskonzepts sein.

Außerdem muss die sich daraus ergebende Zusammenarbeit mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar sein, und die vereinbarten Regeln hinreichend sichtbar sein, damit sich die Menschen der geltenden Regeln und ihrer Rechte bewusst sind. Dort, wo Koregulierung nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigt oder private Akteure sich nicht an die vereinbarten Regeln halten, sollten die Behörden stets die Möglichkeit haben, die erforderlichen Regeln zu erlassen.

- Fünftens kann in anderen Bereichen das Handeln der Gemeinschaft durch die "**offene Koordinierungsmethode**", in die in einzelnen Fällen die Beitrittsländer schon heute einbezogen werden können, ergänzt oder verstärkt werden.
- Die "offene Koordinierungsmethode" wird fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit, den Austausch bewährter Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal wie im Falle der Beschäftigung und der sozialen Ausgrenzung durch Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden. Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Überwachung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der anderen zu lernen.

In Bereichen wie der Beschäftigungs-, der Sozial- und der Einwanderungspolitik<sup>17</sup> steht sie neben dem programmbezogenen und dem legislativen Konzept. In anderen Bereichen, in denen wenig Spielraum für legislative Lösungen besteht, bringt sie einen europäischen Zusatznutzen, beispielsweise bei der Festlegung künftiger Ziele für die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten.

- Die Kommission wirkt bereits koordinierend und wird dies auch in Zukunft tun. Doch darf diese Methode das institutionelle Gleichgewicht nicht stören. Insbesondere sollte das Europäische Parlament nicht aus

<sup>17</sup>

Siehe Mitteilung über eine offene Koordinierungsmethode für die Migrationspolitik der Gemeinschaft KOM(2001) 387 endg.vom 11.7.2001.

einem europäischen Politikprozess ausgeschlossen werden. Die offene Methode sollte ein Handeln der Gemeinschaft nicht ersetzen, sondern ergänzen.

#### **Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der offenen Koordinierungsmethode**

Die offene Koordinierungsmethode darf nicht dazu führen, dass die erreichten gemeinsamen Vertragsziele oder die politische Verantwortlichkeit der Organe verwässert werden. Sie sollte nicht in Anspruch genommen werden, wenn ein gesetzgeberisches Tätigwerden im Rahmen der Gemeinschaftsmethode möglich ist. Sie sollte eine umfassende Zurechenbarkeit gewährleisten und folgende Bedingungen erfüllen:

- Es sollten bestimmte Ziele des Vertrags verwirklicht werden;
- Es sollten Verfahren für regelmäßige Berichte an das Europäische Parlament festgelegt werden;
- Die Kommission sollte eng eingebunden werden und eine koordinierende Rolle übernehmen;
- Die gewonnenen Daten und Informationen sollten uneingeschränkt verfügbar sein. Sie sollten die Grundlage dafür liefern, ob legislative oder programmgestützte Maßnahmen erforderlich sind, um besondere Probleme zu überwinden.

- Sechstens ist eine **Evaluierungs- und Feedback-Kultur** zu entwickeln, damit aus früheren Erfolgen und Fehlern Lehren gezogen werden. Sie wird dazu beitragen, dass Vorschläge zu keiner Überregulierung führen und dass Entscheidungen auf der richtigen Ebene getroffen und umgesetzt werden.
- Siebtens hat sich die Kommission verpflichtet, **Vorschläge zurückzuziehen**, wenn die vertraglich verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit oder die Ziele des Vorschlags im Zuge der Verhandlungen zwischen den Institutionen ausgehöhlt werden. Der Rat und das Europäische Parlament müssen sich stattdessen auf die wesentlichen Elemente der Gesetzgebung beschränken und es vermeiden, Vorschläge zu überfrachten oder zu verkomplizieren.

Rat und Europäisches Parlament müssen sich verstärkt bemühen, **das Rechtsetzungsverfahren zu beschleunigen**. Soweit rechtlich möglich, sollte der Rat abstimmen, sobald sich eine qualifizierte Mehrheit abzeichnet, und nicht die Diskussion auf der Suche nach Einstimmigkeit fortsetzen. In geeigneten Fällen sollten der Rat und das Europäische Parlament versuchen, Vorschläge mit Hilfe der Kommission in einer statt in zwei Lesungen zu verabschieden. Die Dauer des Beschlussfassungsprozesses ließe sich so um sechs bis neun Monate verkürzen.

*Das Gemeinschaftsrecht sollte erheblich vereinfacht werden...*

Ausgehend von den laufenden Arbeiten im Binnenmarkt- und Agrarrecht gilt es, ein **umfassendes Programm zur Vereinfachung** bestehender Regelungen aufzustellen: Neuordnung von Gesetzestexten, Streichung überflüssiger und überholter Vorschriften und Verweisung nicht wesentlicher Bestimmungen in Durchführungsmaßnahmen.

Vereinfachungsmaßnahmen auf EU-Ebene müssen mit einer entsprechenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten einhergehen. Die Bürger sind vor allem daran interessiert, dass bürokratischer Aufwand in den Mitgliedstaaten unabhängig davon abgebaut wird, ob er auf Rechtsvorschriften der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Besonderen Anlass zur Sorge gibt die Neigung der Mitgliedstaaten, die Vorschriften um kostenträchtige Verfahren zu ergänzen oder die Vorschriften noch komplizierter zu machen. Zwischen den verantwortlichen Stellen für die Vereinfachung in der EU und in den Mitgliedstaaten sollten Netzwerke eingerichtet werden.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird dem Europäischen Rat in Laeken einen **Aktionsplan für eine bessere Rechtsetzung** vorstellen. Im Rahmen dieses Aktionsplans wird sie

- eine verstärkte Inanspruchnahme verschiedener Politikinstrumente (Verordnungen, "Rahmenrichtlinien", Leitlinien und Empfehlungen, Koregulierungsmechanismen) fördern. Sie können gegebenenfalls durch die offene Koordinierungsmethode ergänzt werden;
- ihre Vorschläge für primärrechtliche Vorschriften auf das Wesentliche beschränken und einen breiteren Raum für ergänzende Durchführungsvorschriften lassen.
- ein ambitioniertes Programm zur Überprüfung und Vereinfachung des vor 2000 angenommenen Gemeinschaftsrechts mit Eilverfahren im Rat und im Europäischen Parlament vorschlagen.

Rat und Europäisches Parlament sollten das Primärrecht auf das Wesentliche beschränken.

Die Mitgliedstaaten sollten sich bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts unverhältnismäßig in die Einzelheiten gehender Regelungen oder komplexer administrativer Erfordernisse enthalten.

#### *Bessere Anwendung von EU-Regeln mit Hilfe von Regulierungsagenturen*

In den Mitgliedstaaten gibt es eine Reihe von Regulierungsagenturen für Bereiche, in denen einheitliche und unabhängige Regulierungsbeschlüsse zu treffen sind. Diese Agenturen erfüllen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine immer wichtigere Aufgabe.

In der Europäischen Union gibt es bisher zwölf unabhängige Agenturen. Die meisten dieser Gremien haben die Aufgabe entweder einer Informations sammelnden Stelle wie die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen oder unterstützen die Kommission, indem sie, wie die Europäische Stiftung für

Berufsbildung in Turin, besondere EU-Programme und -Politiken durchführen. Drei EU-Agenturen nehmen Regulierungsaufgaben wahr.<sup>18</sup>

Die Schaffung weiterer **autonomer EU-Regulierungsagenturen** in klar festgelegten Bereichen wird die Anwendung und Durchsetzung von Regeln in der gesamten Union verbessern. Sie sollten die Befugnis erhalten, Einzelentscheidungen aufgrund von Regelungsmaßnahmen zu treffen. Sie sollten ein gewisses Maß an Unabhängigkeit besitzen und ihre Aufgaben innerhalb eines rechtlich verankerten klaren Rahmens ausüben. In der Verordnung zur Schaffung jeder Agentur sollten die Grenzen ihrer Tätigkeiten und Befugnisse, ihre Verantwortlichkeiten und Anforderungen an Transparenz festgeschrieben werden.

Der Vorteil von Agenturen liegt oft in ihrer Fähigkeit, sektorales hochgradig technisches Know-how zu nutzen, der größeren Sichtbarkeit, die sie den betreffenden Sektoren (und manchmal der Öffentlichkeit) verleihen, und den Kosteneinsparungen, die sie der Wirtschaft bieten. Der Kommission gibt die Schaffung von Agenturen die Möglichkeit, sich stärker auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren.

#### **Bedingungen für die Schaffung von Regulierungsagenturen auf EU-Ebene**

Die Verträge lassen es zu, Agenturen unmittelbar einige Aufgaben zuzuweisen. Das sollte in einer Weise geschehen, die das Gleichgewicht der Befugnisse zwischen den Organen wahrt, und nicht in ihre jeweiligen Aufgaben und Befugnisse eingreift. Dabei sind folgende Bedingungen zu beachten:

- Agenturen können die Befugnis erhalten, Einzelentscheidungen in bestimmten Bereichen zu treffen, dürfen jedoch keine allgemeinen Regelungen erlassen. Ihnen können insbesondere Entscheidungsbefugnisse in Bereichen zugewiesen werden, in denen ein bestimmtes öffentliches Interesse vorherrscht und die zu erfüllenden Aufgaben besonderes Fachwissen erfordern (z.B. Sicherheit im Luftverkehr).
- Agenturen dürfen keine Zuständigkeiten zugewiesen werden, für die der Vertrag eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis der Kommission vorsieht (z. B. in der Wettbewerbspolitik).
- Agenturen darf keine Entscheidungsbefugnis in Bereichen zugewiesen werden, in denen sie zwischen kollidierenden öffentlichen Interessen vermitteln, in politischen Ermessensfragen entscheiden oder komplizierte wirtschaftliche Bewertungen vornehmen müssen.
- Agenturen müssen wirksam beaufsichtigt und kontrolliert werden.

<sup>18</sup>

Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Alicante) erteilt Genehmigungen für Europäische Handelsmarken, das Europäische Sortenamt (Angers) gewährt Sortenschutzrechte, beide treffen also Einzelentscheidungen. Die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (London) prüft Anträge auf Zulassung von Arzneimitteln unter technischen Gesichtspunkten, bevor die Kommission eine entsprechende Entscheidung trifft.

Die Kommission wird die Errichtung von Regulierungsagenturen im Einzelfall prüfen. Derzeit liegen dem Rat und dem Europäischen Parlament Vorschläge für drei Agenturen - eine Europäische Lebensmittelbehörde, eine Agentur für die Sicherheit im Seeverkehr und eine Agentur für die Sicherheit im Luftverkehr - vor, wobei nur die letztere klare Befugnisse zu Einzelentscheidungen erhalten soll.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird

- 2002 die Kriterien für die Errichtung neuer Regulierungsagenturen entsprechend den vorstehenden Bedingungen und den Rahmen für deren Tätigkeit festlegen;
- die Verantwortung der Gemeinschaft für die Aufsicht über diese Agenturen festlegen.

#### *Bessere Anwendung in den Mitgliedstaaten*

Wie sich die Regeln der Europäischen Union auswirken, hängt letztlich von der Bereitschaft und Fähigkeit der Behörden in den Mitgliedstaaten ab, für eine effiziente und rechtzeitige Um- und Durchsetzung zu sorgen. Eine späte oder schlechte Umsetzung und eine schwache Durchsetzung tragen zu dem Eindruck in der Öffentlichkeit bei, die Union leiste keine gute Arbeit. Die Hauptverantwortung dafür tragen die Verwaltungen und Gerichte der Mitgliedstaaten.

Die Stärkung des Verwaltungsapparats der Beitrittsländer ist bereits ein Schlüsselthema der Heranführungsstrategie und wird nach dem Beitritt fortgeführt werden müssen. Die heutigen Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass auch sie ihre Leistungsfähigkeit verbessern und dafür hinreichende Ressourcen bereitstellen. Die Union kann die mit den Beitrittsländern, beispielsweise durch die "Partnerschaftsvereinbarungen", gesammelten Erfahrungen nutzen. Die heutigen und künftigen Mitgliedstaaten sollten die Einrichtung von Koordinierungsstellen bei der Zentralregierung prüfen, mit deren Hilfe die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts verbessert werden könnte.

Hinzu kommt, dass Gemeinschaftsvorschriften weiterhin als "ausländische Vorschriften" wahrgenommen werden. **Das Recht der EU ist Teil des nationalen Rechts** und als solches durchzusetzen. Trotz einer langen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gerichtshof sind die Rechtsanwälte und Gerichte der Mitgliedstaaten noch nicht hinreichend mit dem Gemeinschaftsrecht vertraut. Daher sollen sie in die Lage versetzt werden, mehr Verantwortung für einen einheitlichen Schutz der im EG-Vertrag und im Gemeinschaftsrecht verankerten Rechte zu übernehmen, doch auch die Mitgliedstaaten werden hier größere Anstrengungen unternehmen müssen.

Rolle und Wirksamkeit des EU-Ombudsmanns und des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments sollten ergänzt werden durch Netzwerke von



ähnlichen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten, die befugt sind, sich mit Bürger- und EU-Angelegenheiten zu befassen. Ziel ist es, die Menschen besser über Umfang und Grenzen ihrer Rechte aus den Gemeinschaftsvorschriften zu informieren und ihnen dabei zu helfen, herauszufinden, an welche Behörden der Mitgliedstaaten sie sich bei Problemen wenden können. In ausgesprochenen Spezialbereichen soll auch die weiter oben vorgeschlagene Einrichtung europäischer Regulierungsagenturen dazu beitragen, dass die Vorschriften überall in der Gemeinschaft einheitlicher angewandt werden.

Die Union beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip. Die sorgfältig überwachte Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist eine wesentliche Aufgabe der Kommission, wenn sie die Union für die Unternehmen und die Bürger zu einer Realität machen soll. Die Kommission wird daher Verstöße energisch verfolgen. In diesem Zusammenhang sind individuelle Beschwerden wegen Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht wichtig. Die Kommission hat bereits Maßnahmen getroffen, um die internen Verfahren für die Behandlung solcher Beschwerden zu verbessern und zu beschleunigen; diese Verfahren sollten jetzt kodifiziert und veröffentlicht werden.

Bei individuellen Beschwerden ist ein langwieriges Gerichtsverfahren gegen einen Mitgliedstaat nicht immer die praktischste Lösung. Der Hauptzweck eines Vertragsverletzungsverfahrens besteht darin, den zuwiderhandelnden Mitgliedstaat zu zwingen, den Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht zu beenden. Doch selbst nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs können weitere juristische Schritte des Beschwerdeführenden vor einem nationalen Gericht erforderlich sein, damit er seine Rechte durchsetzen kann. Um ihrer Tätigkeit bei der Behandlung von Beschwerden eine maximale Wirkung zu sichern, wird die Kommission neue Schwerpunkte setzen und die Kriterien aufstellen, nach denen sie bestimmten Fällen Vorrang einräumen will; dazu gehören folgende Orientierungen:

#### **Prioritäten für die Behandlung von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht**

Die Kommission wird sich auf Folgendes konzentrieren:

- Die Wirksamkeit und Qualität der Umsetzung der Richtlinien, mit der am besten vermieden werden kann, dass später Einzelprobleme auftauchen;
- Fälle, bei denen es um die Vereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit wesentlichen Gemeinschaftsgrundsätzen geht;
- Fälle, bei denen das Gemeinschaftsinteresse (z.B. Fälle mit grenzübergreifenden Auswirkungen) oder durch Rechtsvorschriften geschützte Interessen erheblich geschädigt werden;
- Fälle, bei denen eine bestimmte Gemeinschaftsvorschrift in einem Mitgliedstaat wiederholt Umsetzungsprobleme verursacht;
- Fälle, bei denen Finanzmittel der Gemeinschaft auf dem Spiel stehen.

Solche Fälle sollten im Rahmen eines förmlichen Verstoßverfahrens vorrangig behandelt werden. In anderen Fällen könnte vor der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach anderen Formen des Eingreifens Ausschau gehalten werden.

Schließlich wird die Kommission weiterhin einen aktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten über Durchsetzungsprobleme pflegen. Dieser Dialog soll ihr ein besseres Bild davon verschaffen, wie die Vorschriften in der Praxis angewandt werden. Auf diese Weise lassen sich mögliche Verstöße schneller als in einem Gerichtsverfahren lösen, so dass für den Beschwerdeführer eine raschere Lösung herbeigeführt werden kann.

#### AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird

- im Jahre 2002 Partnerschaftsvereinbarungen zwischen Verwaltungen der Mitgliedstaaten vorschlagen, um bewährte Verfahren bei der Durchführung von Bestimmungen in einzelnen Bereichen auszutauschen, die Erfahrungen mit Bewerberländern auszuwerten und dafür zu sorgen, dass sich die Gerichte und Rechtsanwälte in den Mitgliedstaaten des Gemeinschaftsrechts bewusster werden;
- im Jahre 2002 die Kriterien aufstellen, nach denen die Prioritäten für die Untersuchung möglicher Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht festgelegt werden;
- die gegenwärtigen Verwaltungsvorschriften für die Behandlung von Beschwerden kodifizieren.

Die Mitgliedstaaten müssen sich um eine bessere Um- und Durchsetzung bemühen, zu einer Verbesserung der gemeinschaftsrechtlichen Kenntnisse beitragen und ihre Gerichte zu einer aktiveren Rolle bei der Prüfung der Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften veranlassen. Sie sollten über Netzwerke von Ombudsmännern oder Vermittlern die Fähigkeit zur Beilegung von Streitigkeiten verbessern.

### 3.3. Der Beitrag der EU zur Global Governance

Die Vorschläge des Weißbuchs wurden zwar vor dem Hintergrund der Erweiterung entwickelt, doch sind sie zugleich ein nützlicher Beitrag zur Global Governance. Der erste Schritt, den die Union unternehmen muss, ist die **erfolgreiche Reform der Governance im eigenen Hause**, damit sie um so überzeugender für einen **Wandel auf internationaler Ebene** eintreten kann.

Die innerhalb der Union verfolgten Ziele Frieden, Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit müssen auch jenseits ihrer Grenzen gefördert werden, damit sie nicht nur in Europa, sondern in der ganzen Welt erfolgreich verwirklicht werden können. Dies entspricht den Erwartungen der Bevölkerung, die sich auf der internationalen Bühne eine starke Union

wünscht. Erfolg auf dieser Bühne stärkt die europäische Identität und die Bedeutung der Wertegemeinschaft innerhalb der Union.

Durch Anwendung der Grundsätze guten Regierens auch bei der Wahrnehmung ihrer weltweiten Verantwortung sollte die Union für staatliche und nicht staatliche Interessengruppen aus anderen Teilen der Welt zugänglicher werden. Die bessere Zugänglichkeit ist bereits Teil ihrer Strategie der nachhaltigen Entwicklung; gleichzeitig aber müssen sich die Interessengruppen zu Repräsentativität verpflichten, und bereit sein, ihren Teil der Verantwortung bei der Lösung globaler Probleme zu tragen. Die Europäische Union sollte bei der Abschätzung der Folgen ihrer Politik und bei der Aufstellung von Leitlinien für die Politikberatung die globale Dimension berücksichtigen und dabei internationale Netzwerke offensiver nutzen.

Wenn die Union der weltweiten Dimension stärker Rechnung trägt, wird sie sich bei multilateralen Verhandlungen auch mehr Gehör verschaffen. Sie sollte bestrebt sein, Effektivität und Legitimität globaler Regulierung zu verbessern, und mittel- bis langfristig auf eine Modernisierung und die Reform internationaler wie multilateraler Institutionen hinarbeiten. Ihr Ziel sollte sein, die Wirksamkeit und Durchsetzungskraft multilateraler Institutionen zu verbessern. Auf kurze Sicht sollte die Union Partnerschaften mit anderen Ländern eingehen, um mehr Zusammenarbeit und Kohärenz zwischen internationalen Organisationen zu erreichen und diese offener und transparenter zu gestalten.

Die internationalen Aktivitäten sollten durch neue Instrumente ergänzt werden. Viele Ideen des Weißbuchs könnten auf weltweiter Ebene erprobt werden. Dies gilt zum Beispiel für die Begutachtung von Fortschritten bei international vereinbarten Zielsetzungen durch gleichrangige Partner (Peer review) oder die Entwicklung von Koregulierungsmaßnahmen zur Behandlung bestimmter Aspekte der Neuen Ökonomie. Diese Ansätze sollten ebenso wie in der Union erfolgreiche Elemente völkerrechtlicher Regelungen ergänzen, insbesondere der Welthandelsorganisation und des Internationalen Gerichtshofs.

Um alle diese Ziele zu verwirklichen, muss die Union in höherem Maße mit einer einzigen Stimme sprechen. Sie sollte ihre Präsenz in internationalen und regionalen Foren, u. a. für internationale Wirtschafts- und Finanzfragen, Umwelt, Entwicklung und Wettbewerbspolitik verstärken. In vielen Fällen können und sollten wichtige Verbesserungen im Rahmen des bestehenden Vertrags eingeführt werden. Dadurch würde sehr viel deutlicher, was die Union auf weltweiter Ebene tut. In einigen Bereichen wie Finanzfragen ist eine Vertragsänderung erforderlich.

## AKTIONSPUNKTE

Die Kommission wird

- bei der Entwicklung politischer Vorschläge mit internationalen Konsequenzen den Dialog mit staatlichen und nicht staatlichen Akteuren dritter Länder ausbauen;
- die weltweite Verwendung neuer Instrumente als Ergänzung zu "harten" internationalen Rechtsvorschriften fördern;
- 2002 eine Diskussion darüber in die Wege leiten, wie die Union zu einer umfassenden Reform multilateraler Institutionen beitragen kann, und darauf hinwirken, dass internationale Organisationen besser zusammenarbeiten und offener werden;
- eine Überprüfung der Vertretung der Europäischen Union in internationalen Gremien auf der Grundlage der bestehenden Verträge vorschlagen, damit die Union ein geschlosseneres Bild bietet, und der nächsten Regierungskonferenz Änderungen vorschlagen.

### 3.4 Neuausrichtung der Politikfelder und der Institutionen

Damit die Kluft zwischen der Europäischen Union und den Bürgern überwunden wird, müssen auf der Grundlage einer allgemeinen Vorstellung davon, wohin sich die Union entwickelt, klare Politiken und Ziele bestimmt werden. Die Menschen müssen das politische Projekt hinter der Union besser erkennen können.

Die Aufgabe ist nicht leicht. Die für die Union charakteristische Integration in kleinen Schritten führt dazu, dass die Politikfelder in sektorale Stränge mit unterschiedlichen Zielen und Instrumenten dividiert werden. So ist es im Laufe der Zeit immer schwieriger geworden, Kohärenz zu gewährleisten. Die Institutionen können wegen ihrer derzeitigen Arbeitsmethoden und der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten nicht in dem Maße führend sein, wie es erforderlich wäre.

Darauf hat die Union mit politikfeldübergreifenden Agenden zu reagieren versucht, wie etwa 1999 in Tampere mit einem Konzept für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2000 in Lissabon mit einer bis 2010 laufenden Agenda zur wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung oder 2001 in Göteborg mit der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.

Doch es muss mehr getan werden. Die Institutionen und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam eine politische Gesamtstrategie erarbeiten. Zu diesem Zweck sollten sie schon jetzt im Rahmen des bestehenden Vertragswerks die Politikfelder der Union neu ausrichten und die Arbeitsweise der Institutionen anpassen.

#### *Neuausrichtung der Politikfelder der EU*

Die Einführung des Euro und die Erweiterung werden als Katalysator für grundlegende Veränderungen wirken. Der Euro wird bald schon greifbare Realität in den Taschen der Bürger sein und die Union sowohl intern als auch nach außen hin sichtbarer machen. Die Erweiterung wird wegen der großen Schere zwischen armen und reichen Ländern besondere Probleme aufwerfen

und uns vor neue Herausforderungen in Bezug auf die Kontrolle der EU-Außengrenzen und die Beziehungen zu unseren künftigen Nachbarn stellen.

Politikfelder neu ausrichten bedeutet, dass die Union **ihre langfristigen Ziele klarer fassen** muss. Zu diesen Zielen gehören - mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung - die Verbesserung von Humankapital, Wissen und Qualifikationen, die Stärkung sowohl des sozialen Zusammenhalts als auch der Wettbewerbsfähigkeit, der Umweltschutz, die Förderung der territorialen Vielfalt sowie die Förderung von Frieden und Stabilität in der Region. An den deutlicher gesetzten Schwerpunkten kann sich die Reform der Politiken zur Vorbereitung einer erfolgreichen Erweiterung orientieren; außerdem kann dadurch vermieden werden, dass die Erweiterung der Union zu einer Schwächung oder Verwässerung der bestehenden Politiken führt.

Bei der Prioritätensetzung und den Bemühungen um mehr Kohärenz müssen sich die Institutionen vor Entscheidungen über die künftige Politik hüten, die, obwohl sie langfristige Herausforderungen betreffen, von kurzfristigen Überlegungen bestimmt sind. Diese Gefahr ist real, denn in naher Zukunft könnte vieles gleichzeitig auf der Tagesordnung stehen: die institutionelle Reform, wichtige politische Weichenstellungen, haushaltspolitische Verhandlungen und die Erweiterung. Das wird möglicherweise die Fähigkeit der Union, durch eine kohärente Zukunftsvision Führungskraft zu zeigen, bis zum Äußersten fordern. Auch muss die Union dafür Sorge tragen, dass sie über die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ressourcen verfügt.

Die Kommission hat im Rahmen einer der drei Säulen ihrer laufenden Verwaltungsreform wichtige Schritte zum Ausbau ihrer Kapazitäten für strategische Planung und Politikgestaltung unternommen. So werden jedes Jahr zentrale Dokumente vorgelegt, die eine politische Debatte über die Prioritäten im Rahmen der strategischen Fünfjahresziele der Kommission anstoßen:

- Zu Beginn jedes Jahres legt die Kommission ihre "Jährliche Strategieplanung" vor, in der sie die strategischen Prioritäten für die nächsten zwei bis drei Jahre festlegt. Diese Strategieplanung erlaubt ein mittelfristiges, kohärenteres Vorgehen und stellt einen Test für die tatsächliche Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel dar.
- In seiner jährlichen Rede vor dem Europäischen Parlament zur Lage der Union misst der Kommissionspräsident die erreichten Fortschritte an den strategischen Prioritäten der Kommission und zeigt die sich abzeichnenden neuen Herausforderungen auf. Diese Rede wird ergänzt durch den jährlichen Synthesebericht an den Europäischen Rat im Frühjahr, der die Politikfelder Wirtschaft, Soziales und Umwelt abdeckt.
- Ab 2002 wird die Kommission zusätzlich einen Jahresbericht über die Anwendung des Amsterdamer Protokolls über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorlegen, der an den wichtigsten politischen Zielen der EU ausgerichtet sein soll. Darin wird sie untersuchen, inwieweit sich

die Union bei der Verfolgung ihrer Hauptziele an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität gehalten hat.

Die Bemühungen um eine bessere und stärker strukturierte Debatte über die Kohärenz der Politikfelder müssen indessen auf einem Dialog der Institutionen über die künftigen Ziele und Prioritäten der Union aufbauen. Die Funktion der Kommission, politische Initiativen zu ergreifen und die langfristige Agenda zu steuern, kann bei der Vorbereitung der Tagungen des **Europäischen Rates** besonders wirksam zum Tragen kommen. Die inzwischen vier Mal pro Jahr stattfindenden Gipfeltreffen bringen die fünfzehn Staats- und Regierungschefs und den Kommissionspräsidenten zusammen.

Der Europäische Rat sollte bei der Festlegung der strategischen Richtung der Union in Partnerschaft mit der Kommission einen wichtigeren Part übernehmen. Er sollte sich nicht mit tagespolitischen Angelegenheiten beschäftigen. Das für seine Beschlüsse geltende Konsensverfahren führt oft dazu, dass die Politikgestaltung in Bereichen, in denen der Rat mit einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten beschließen könnte und sollte, durch nationale Interessen behindert wird. Hier wird der Rat beispielsweise seiner politischen Verantwortung für die Beschlussfassung im Rahmen der Gemeinschaftsmethode nicht gerecht.

#### *Neuaustrichtung der Institutionen*

Um bessere politische Ergebnisse zu erzielen, muss die Union die Gemeinschaftsmethode mit neuem Leben erfüllen. Jeder soll sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren: die Kommission schlägt Politik vor und führt sie durch, Rat und Europäisches Parlament verabschieden die Gesetzgebung und den Haushalt (der Rat möglichst mit qualifizierter Mehrheit), der Europäische Rat gibt die politischen Leitlinien vor, das Europäische Parlament kontrolliert die Ausführung des Haushalts und die Durchführung der EU-Politiken.

Dazu müssen die Institutionen ihre Arbeitsweise ändern. Vieles könnte kurzfristig ohne Anpassung der Verträge umgestaltet werden. Es muss auf eine größere Kohärenz der Entscheidungen der einzelnen Fachtagungen des **Ministerrats** hingewirkt werden. Dieser, und insbesondere der von den Außenministern gebildete Rat "Allgemeine Angelegenheiten" hat seine Fähigkeit verloren, politische Führung zu übernehmen und zwischen sektoralen Interessen zu vermitteln. Das gilt insbesondere dann, wenn zuhause Streitigkeiten über die in EU-Angelegenheiten einzunehmenden Positionen gelöst werden müssen. Der Rat hat bereits einzelne Veränderungen eingeführt. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Göteborg ist zum wiederholten Male eine "wirksame Koordinierung der einzelnen Fachministerräte" angemahnt worden. Es herrscht indessen allgemeines Einverständnis darüber, dass sich Fortschritte nur zögerlich einstellen.

Es ist an der Zeit anzuerkennen, dass die Europäische Union von einem diplomatischen zu einem demokratischen Prozess übergegangen ist und ihre

Politiken tief in die nationalen Gesellschaften und das tägliche Leben hineinreichen. Der Rat muss seine Fähigkeit, alle Aspekte der EU-Politik auf seiner Ebene und in den Mitgliedstaaten zu koordinieren, ausbauen. Dann könnte sich der Europäische Rat wieder darauf konzentrieren, strategische Ziele zu formulieren und die Erfolge der Union bei deren Realisierung besser zu überwachen.

Das **Europäische Parlament und alle nationalen Parlamente** der Union und der Beitrittsländer sollten die öffentliche Debatte über die Zukunft Europas<sup>19</sup> und seine Politik aktiver fördern. Die Antwort auf die enge Beziehung zwischen den Veränderungen auf nationaler Ebene, der EU-Politik und globalen Entwicklungen kann nicht allein in Brüssel gefunden werden. Diese Veränderungen sollten im nationalen Kontext und in jedem nationalen Parlament diskutiert werden. Die Kommission würde es begrüßen, wenn das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemeinsam öffentliche Debatten über die Politik der Union veranstalteten.

Darüber hinaus sollte das Europäische Parlament seine Kontrolle über die Durchführung der EU-Politiken und die Ausführung des Haushalts verstärken. Dies bedeutet, den Schwerpunkt nicht mehr so sehr auf eine detaillierte Rechenschaftslegung, sondern vielmehr auf eine politikorientierte Kontrolle auf der Grundlage politischer Ziele zu legen. Mit Blick auf eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments sollte geprüft werden, in welchen Bereichen das Verfahren der Mitentscheidung gelten sollte.

Die **Kommission** muss sich stärker auf ihre im EG-Vertrag verankerte Aufgabe konzentrieren, Politik vorzuschlagen und durchzuführen, "Hüterin der Verträge" zu sein und die Gemeinschaft international zu vertreten. Die in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen, u.a. ein intensiverer Dialog mit den EU-weiten und nationalen Verbänden regionaler und lokaler Körperschaften, eine bessere und offenere Konsultation der Zivilgesellschaft, eine bessere Nutzung von Expertenwissen und genauere Folgenabschätzungen, werden zur Verbesserung der Qualität ihrer Vorschläge beitragen.

Die Verknüpfung von europäischer und globaler Governance dürfte es der Union erleichtern, öfter als bisher "mit einer Stimme zu sprechen". Durch die Festlegung von Prioritäten für die Behandlung von Beschwerden im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht wird die Kommission ihrer Tätigkeit als Hüterin der Verträge maximale Wirkung verleihen.

Die vorgeschlagene weitere Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts, die Verbesserung der Regelungstätigkeit durch eine größere Vielfalt und den kombinierten Einsatz der Politikinstrumente sowie der Abschluss dreiseitiger Verwaltungsvereinbarungen werden den Politikvollzug verbessern. Ein verstärkter Einsatz von Regulierungsagenturen wird eine bessere Um- und

---

<sup>19</sup>

Die Mitgliedstaaten sollten die bewährtesten Praktiken im Hinblick auf die Anwendung des dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union austauschen.

Durchsetzung der Politik in Einzelfällen ermöglichen und bedeutet, dass die Kommission ihre Ressourcen nicht für allzu technische Aufgaben in Anspruch nehmen muss.

In diesem Sinne hat die Kommission eine Mitteilung mit einem Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt, mit der ein Rahmen für die Arbeit von Agenturen mit Exekutivaufgaben unter Aufsicht der Kommission aufgestellt würde. Die Kommission würde dann weniger ihre eigenen Ressourcen, sondern eher externe Agenturen für Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit ausgabenwirksamen Programmen einsetzen.

Auch muss deutlicher erkennbar sein, wer für die Umsetzung einer Politik zuständig ist. Diese Voraussetzung muss erfüllt sein, damit das EU-System transparenter und gegenüber allen Bürgern rechenschaftspflichtiger gemacht werden kann.

In der Regel wird der Kommission die Aufgabe übertragen, die Politik und die Gesetzgebung mit Hilfe von Durchführungsmaßnahmen oder Beschlüssen umzusetzen. Die Bedingungen, unter denen sie solche Durchführungsmaßnahmen beschließt, müssen überprüft werden.

Anzustreben ist, dass

- die Gesetzgebung die Bedingungen und Grenzen für die Ausübung der Durchführungsbefugnis der Kommission festlegt und
- ein einfacher Rechtsmechanismus Rat und Europäischem Parlament als der Legislative erlaubt, die Maßnahmen der Kommission zu überwachen und anhand der durch die Gesetzgebung vorgegebenen Prinzipien und politischen Leitlinien zu überprüfen.

Dadurch würde der Entscheidungsprozess einfacher, schneller und verständlicher. Die Verantwortlichkeit würde verbessert, Rat und Europäisches Parlament hätten es leichter, die Qualität des Exekutivprozesses politisch zu beurteilen.

Folgt man diesen Orientierungen, so wird die Notwendigkeit mancher bestehenden Ausschüsse, namentlich der Regelungs- und Verwaltungsausschüsse<sup>20</sup>, in Frage gestellt werden. Die bestehenden Ausschüsse müssten daher auf ihre Existenzberechtigung hin überprüft werden. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass für die Umsetzung der EU-Politik Expertenrat gebraucht wird.

Die Anpassung der Verantwortlichkeiten der Institutionen, durch die die bestehenden Regelungs- und Verwaltungsausschüsse überprüft werden und den beiden Legislativorganen die Kontrolle der Exekutivkompetenzen übertragen wird, berührt die heikle Frage nach dem Kräftegleichgewicht zwischen den Institutionen. Im Ergebnis sollte Artikel 202 EG-Vertrag

---

<sup>20</sup>

Aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Exekutivbefugnisse unterstützen (vgl. den sogenannten "Komitologiebeschluss" 1999/468/EG).



geändert werden, nach dem nur der Rat befugt ist, Modalitäten für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission festzulegen. Dieser Artikel ist überholt, da in vielen Bereichen das Mitentscheidungsverfahren gilt, bei dem Rat und Europäisches Parlament gleichermaßen für die Gesetzgebung zuständig sind. Folglich sollten Rat und Europäisches Parlament auch bei der Überwachung der Art und Weise, in der die Kommission ihre Exekutivfunktion wahrnimmt, eine gleichberechtigte Rolle spielen. Die Kommission wird im Hinblick auf die Regierungskonferenz 2004 weitere Überlegungen zu dieser Frage anregen.

**AKTIONSPUNKTE**

Die Kommission wird

- ihr Initiativrecht dazu nutzen, die Debatten stärker auf politische Kohärenz und langfristige Ziele auszurichten, und dabei von ihren derzeitigen Bemühungen um strategische Planung und Berichterstattung ausgehen;

- der nächsten Regierungskonferenz Vorschläge unterbreiten, die darauf abzielen, die Verantwortung für die Durchführung der Politiken wieder in die Hände der Kommission zu legen, und die Kontrolle - durch Rat und Europäisches Parlament - der Art und Weise, wie die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse ausübt, zu rationalisieren.

Der Rat sollte die verschiedenen Fachministerräte besser koordinieren und seine politische Führungsfähigkeit sowie seine Fähigkeit, Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene zu verknüpfen, verbessern.

Der Europäische Rat sollte sich verstärkt auf die strategischen Ziele konzentrieren.

Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sollten eine zentrale Rolle beim Anstoß einer öffentlichen Debatte über die Zukunft Europas und seiner Politik spielen.

## IV. VOM THEMA GOVERNANCE ZUR DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT EUROPAS

Die große Herausforderung für die Europäische Union besteht darin, den Prozess der europäischen Politik zu reformieren. Die in dem vorliegenden Weißbuch gestellten Fragen und die Antworten darauf hängen mit dieser Erneuerung zusammen. Mit dem Weißbuch wird ein Prozess eingeleitet, mit dem auf die Enttäuschung vieler Unionsbürger reagiert werden soll. Die Entfremdung von der Politik ist nicht nur ein europäisches Problem, sondern ein Phänomen, das auch auf globaler, nationaler und lokaler Ebene zu beobachten ist. Für die Europäische Union ist die Herausforderung jedoch besonders groß. Wegen der bereits erreichten tiefgreifenden Integration setzen die Bürger ähnliche Erwartungen in die Union wie in die Politik und die politischen Institutionen ihres eigenen Landes. Die Union kann aber Politik nicht in der gleichen Weise wie die nationalen Regierungen entwickeln und anbieten: Sie muss Partnerschaften bilden und sich auf ein breites Spektrum von Akteuren stützen. Diesen Erwartungen muss auf verschiedene Weise entsprochen werden.

Unser oberstes Ziel geht von dem einfachen Grundsatz aus, von dem sich die europäische Integration seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft hat leiten lassen: die Völker Europas unter voller Wahrung ihrer nationalen Identität zusammenzuführen. Die vorgeschlagenen Reformen sind durchführbar, wenn die Europäische Union wieder zu dem ursprünglichen Geist der EU-Verträge zurückfindet und die Gestaltungsspielräume, die die Verträge bieten, voll ausnutzt.

Fünf politische Prinzipien - **Offenheit, Partizipation, Rechenschaftspflicht, Effektivität und Kohärenz** - bilden die Grundlage der Vorschläge in diesem Weißbuch. Die Union sollte sich in ihrer Arbeitsweise und bei ihren Reformanstrengungen im Rahmen des gegenwärtigen Vertrags von diesen Grundsätzen leiten lassen - sie können aber auch als Richtschnur für die Debatte über Europas Zukunft dienen.

Zusammengenommen schaffen sie die Voraussetzungen dafür, dass die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität besser befolgt werden können. Dies ist beispielsweise daran erkennbar, dass in dem Weißbuch der rechten Kombination von Instrumenten zur Gestaltung einer zieladäquaten Politik, der Beschränkung der Rechtsetzung auf ihre wesentlichen Elemente und der Verwendung von Vereinbarungen zur stärkeren Berücksichtigung lokaler Verhältnisse großes Gewicht beigemessen wird.

*Gegenwart und Zukunft - eine Frage des politischen Willens ...*

Auf diesen Grundsätzen aufbauend sollen die Vorschläge des Weißbuchs:

- **die Beziehungen der EU zur Zivilgesellschaft strukturieren.** In einem Verhaltenskodex für Konsultationen sollen die Verantwortlichkeiten festgelegt und die Rechenschaftspflicht aller Partner besser geregelt werden. Auf diese Weise wird der Dialog verstärkt und ein Beitrag zur Offenheit der organisierten Zivilgesellschaft geleistet;

- **die Kenntnisse und praktischen Erfahrungen regionaler und lokaler Akteure stärker nutzen.** In erster Linie ist dies Sache der nationalen Behörden entsprechend ihren jeweiligen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Regelungen. Gleichzeitig sollte die Union den vorhandenen Bewegungsspielraum stärker nutzen, um die Umsetzung der europäischen Politik vor Ort zu verbessern;
- **das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Beratung der politischen Entscheidungsträger durch Experten stärken.** Das multidisziplinäre Expertensystem der EU soll stärker der öffentlichen Kontrolle und Debatte geöffnet werden. Dies ist notwendig, um die durch den Fortschritt von Wissenschaft und Technik entstehenden Herausforderungen, Risiken und ethischen Probleme zu bewältigen;
- **eine klarere Definition der politischen Ziele der EU unterstützen und die EU-Politik** durch eine Kombination aus förmlicher Rechtsetzung und nicht bindenden Regelungen und Selbstverpflichtungen **wirksamer gestalten**, damit diese Ziele besser erreicht werden können;
- **die Bedingungen für die Errichtung von EU-Regulierungsagenturen nennen.** Diese Agenturen können das EU-Recht in den Augen sowohl der Wirtschaft als auch der Bevölkerung wirksamer und sichtbarer machen, indem die Entscheidungen in manchen besonders komplexen und technischen Bereichen näher bei den davon berührten Branchen getroffen werden;
- **Rolle und Verantwortlichkeiten jeder Institution klarstellen.** Auf diese Weise könnten die Bürger ihre Politiker und die Institutionen leichter für die Entscheidungen verantwortlich machen, die die Europäische Union trifft.

Die Verwirklichung dieser Vorschläge erfordert nicht unbedingt neue Verträge. In erster Linie ist dies eine **Frage des politischen Willens** und Teil eines größeren Prozesses. Ein Wandel in der Arbeitsweise der Europäischen Union verlangt nicht nur eine Reaktion seitens der Kommission, sondern auch aller anderen Beteiligten, namentlich des Rats, des Europäischen Parlaments, der Mitgliedstaaten und der Bürger der Union.

Wenn die Europäische Union bei sich zu Hause für einen Wandel des Regierens sorgt, wird sie auch eher in der Lage sein, zu neuen Formen der globalen Governance beizutragen. Politik und weltweite Institutionen müssen auf die Sorgen und Anliegen der Menschen reagieren.

*Rückbesinnung auf die eigentlichen Aufgaben der EU-Organe ...*

Was wird sich aber wirklich ändern, wenn diese Vorschläge verwirklicht werden? Im Mittelpunkt der vorgeschlagenen Reform europäischen Regierens steht die Rückbesinnung der Organe - Kommission, Rat und Europäisches Parlament - auf ihre eigentlichen Aufgaben. Das Ergebnis wäre:

- **Die Kommission würde von ihrem Initiativrecht gezielter Gebrauch machen.** Bessere Konsultation und Einbindung, offenere Nutzung von Expertenwissen und ein neuer Ansatz für die mittelfristige Planung werden ihr

die Möglichkeit geben, die Forderungen der Institutionen und von Interessengruppen nach neuen politischen Initiativen sehr viel kritischer zu prüfen. Auf diese Weise wird sie eher in der Lage sein, im europäischen Allgemeininteresse zu handeln.

- **Die Gesetzgebung der EU würde auf die wesentlichen Grundregeln und einen Rahmen für die Umsetzung dieser Regeln zurückgestutzt.** In dem Weißbuch wird aufgezeigt, wie sich Rat und Europäisches Parlament mehr auf politische Führung und Inhalte konzentrieren und die Umsetzung der Exekutive überlassen können. Gleichzeitig sollten aber beide Organe in der Lage sein, ihre Kontrolle der Art und Weise, in der die Kommission ihre Exekutivaufgaben wahrnimmt, zu rationalisieren.
- **Die nationalen Akteure würden wirksamer in die Gestaltung, Anwendung und Durchsetzung der EU-Regeln und -Programme eingebunden.** Dies wird das Ergebnis der Vorschläge für Dialog, Dezentralisierung, stärkere Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsstellen und wirksamere Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts sein. Je stärker nationale und regionale Akteure an der europäischen Politik mitwirken, umso mehr werden sie auch in der Lage sein, die Öffentlichkeit über diese Politik zu informieren.

Diese Rückbesinnung auf die institutionellen Rollen ist ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung und erfolgreichen Bewältigung der Erweiterung.

#### *Eine erneuerte Gemeinschaftsmethode als Zukunftsmodell ...*

Die Vorschläge des Weißbuchs wie auch die Aussicht auf künftige Erweiterungen zeigen die gleiche Richtung an: **eine Neubelebung der Gemeinschaftsmethode.** Es muss gewährleistet werden, dass die Kommission die Politik vorschlägt und ausführt, dass Rat und Europäisches Parlament Entscheidungen treffen und dass die nationalen und regionalen Akteure am Politikprozess der EU mitwirken.

Die Gemeinschaftsmethode hat der Europäischen Union nun seit fast einem halben Jahrhundert gute Dienste geleistet. Sie ist dazu auch künftig in der Lage, muss aber modernisiert werden.

Das Weißbuch zeigt auf, welche Folgen besseres europäisches Regieren für die Institutionen haben wird und wird so in die Debatte über Europas Zukunft hineingezogen. Mit der Reform europäischen Regierens wird auch ein Weg angedeutet, der zu künftigen Vertragsänderungen auf der nächsten Regierungskonferenz führen könnte - so wird ein Modell für die künftige politische Organisation der Europäischen Union in Umrissen skizziert:

- **In der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive** folgt das Modell dem der nationalen Demokratien. Wenn diese beiden Funktionen auf europäischer Ebene voneinander getrennt würden, könnten die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit leichter angewandt werden. Vor dem Hintergrund einer allmählichen Ausdehnung der Bereiche, in denen Rat und Europäisches Parlament gemeinsam entscheiden (im sogenannten Mitentscheidungsverfahren), sollten diese beiden Organe in ihrer jeweiligen Funktion - anders als bei dem derzeit geltenden Vertrag - durchweg

gleichgestellt sein. Gleichzeitig muss diese Klärung der Funktionen der Kommission die Möglichkeit geben, ihre Rolle als Exekutive in vollem Umfang wahrzunehmen.

- **Die Europäische Union braucht klare Grundsätze für die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten.** In erster Linie soll damit die am häufigsten gestellte Frage der Bürger "Wer tut was in Europa?" beantwortet werden. Diese Frage kann aber nur dann beantwortet werden, wenn eine gemeinsame Vision verfolgt wird. In dem Weißbuch wird Europa als eine in voller Entwicklung befindliche konkrete Realität dargestellt, eine Union auf der Grundlage des Regierens auf mehreren Ebenen, bei der jeder nach besten Kräften und Fähigkeiten zum Erfolg des Ganzen beiträgt. In einem Mehrebenensystem besteht die eigentliche Herausforderung darin, klare Regeln für gemeinsam geteilte - nicht getrennte - Kompetenzen aufzustellen, und nur eine solche, nicht ausschließende Vision kann den Interessen aller Mitgliedstaaten und aller Bürger der Union am besten dienen.

Das vorliegende Weißbuch, mit dem ein Prozess eingeleitet wird, entspricht den Erwartungen der Unionsbürger. Es soll bewirken, dass sie die Europäische Union als ein Instrument sehen, mit dem sie den Wandel herbeiführen können. Die Überlegungen über diese Reformen werden nun weitergehen und durch den umfassenderen Prozess einer Verfassungsreform ergänzt werden, die vom Europäischen Rat in Laeken eingeleitet werden soll: ein Prozess, an dem sich die Kommission aktiv beteiligen wird.