



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11. Oktober 2000
SEK(2000) 1547/7 endg.

WEIßBUCH "REGIEREN IN DER EUROPÄISCHEN UNION"

"Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen"

Arbeitsprogramm

Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission

WEIßBUCH "REGIEREN IN DER EUROPÄISCHEN UNION"

"Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen"

Arbeitsprogramm

Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission

Vor dem Europäischen Parlament hat die Kommission im Februar 2000 für ihr Mandat vier Schwerpunkte vorgegeben, die die politische Dimension der europäischen Einigung heute veranschaulichen. Diese vier „strategischen Ziele“ sind:

- Förderung neuer Formen des Regierens in der EU
- ein stabiles Europa mit einer stärkeren Stimme in der Welt
- eine neue wirtschafts- und sozialpolitische Agenda und
- höhere Lebensqualität für alle.

Um diesem neuen europäischen "Governance"-Konzept konkrete Form zu geben und die Aktualität und Beispielhaftigkeit des demokratischen Entwurfs zu unterstreichen, dem die europäische Union von Anfang an verhaftet ist, hat die Kommission beschlossen, ein Weißbuch herauszugeben, das Mitte 2001 vorgelegt werden soll und die Zielrichtung sowie die Leitlinien für die Ausarbeitung dieses Weißbuches festgelegt.

In diesem Dokument wird das Programm für die Ausarbeitung des Weißbuchs über das Regieren in der EU festgelegt, das dem im Generalsekretariat eingerichteten Arbeitsstab für die Vorbereitung des Weißbuchs als Richtschnur dient. Es umfasst einen methodologischen Aspekt, der den Rahmen für einen dynamischen, offenen und interaktiven Gedankenaustausch absteckt. In diesem Rahmen wird die Kommission die politische Tragweite ihrer Vorschläge angesichts der zahlreichen Herausforderungen präzisieren, die die Debatte über die Zukunft Europas bestimmen.

Das Dokument geht auf die Begründung ein, die sowohl den Erwartungen, welche die Ankündigung des Weißbuchs außerhalb des Hauses ausgelöst hat, als auch der Debatte, die in ihren Dienststellen in Gang gekommen ist, Rechnung trägt. Außerdem werden sechs Arbeitsbereiche, von denen Vorschläge des Weißbuches ausgehen könnten, sowie die Arbeitsweise und die einzelnen Etappen für die Billigung durch das Kollegium aufgezeigt.

WELCHEN BEITRAG KANN DAS "GOVERNANCE"-KONZEPT HEUTE ZUM EUROPÄISCHEN AUFBAUWERK LEISTEN?

„Governance“ - was ist damit gemeint?

Das Weißbuch der Kommission "Regieren in der Europäischen Union" versteht unter „Governance“ alle Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die mit der Art der Ausübung der Befugnisse auf europäischer Ebene, insbesondere mit der Verantwortlichkeit, der Sichtbarkeit, der Transparenz, der Kohärenz, der Effizienz und der Effektivität, zusammenhängen.

Mit anderen Worten...

- *Handelt die Kommission demokratisch?*
- *Erreicht die Aktion der Kommission ihre Ziele?*
- *Ist die Aktion der Kommission klar?*
- *Was ist zu tun, um die Situation zu verbessern?*

Das "Governance"-Konzept ist besonders gut geeignet, um die Aufmerksamkeit auf den Reichtum und die Einzigartigkeit des politischen Systems der Europäischen Union zu lenken. Das Wesen der Europäischen Union besteht in der Tat darin, eine Gemeinschaft zu errichten, die sich auf das Recht gründet und die Identität jedes ihr angehörenden Staates respektiert. Hieraus ergibt sich ein grundlegendes Gleichgewicht zwischen den Organen, die dieses Recht setzen, das in einer spezifischen Teilung von legislativer und exekutiver Gewalt und einer Verpflichtung zur Zusammenarbeit zum Ausdruck kommt. "Governance" konzentriert sich auf die gegenseitige Abhängigkeit und Interaktion der verschiedenen Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen und trägt hierdurch dazu bei, die Bedingungen für dieses Gleichgewicht und diese Zusammenarbeit zu vertiefen.

Bei "Governance" liegt das Schwergewicht auch auf der Mitwirkung nachgeordneter und nichtstaatlicher Akteure. Ihre Einbindung in die Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft erweist sich immer mehr als eine Voraussetzung für den Erfolg dieser Prozesse und die Akzeptanz der Regeln. Wenn die Demokratie in Europa auf der Verantwortlichkeit der Exekutiven vor den gesetzgebenden Versammlungen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene und auf der effektiven Beteiligung der Bürger an der Konzipierung und Umsetzung sie betreffender Beschlüsse als einander ergänzende Säulen beruht, besteht das Ziel der

Weshalb jetzt?

Das "Governance"-Konzept kommt zur rechten Zeit, kann es doch dazu beitragen, die größten Herausforderungen auf der Tagesordnung der Europäischen Union besser zu bewältigen:

- **Die Herausforderung der Erweiterung** liegt in der Diskontinuität dieses Prozesses. Die heutigen Beitrittsverhandlungen mit zahlreichen Bewerberländern unterscheiden sich von früheren Verhandlungen nicht nur durch ihren Umfang, sondern auch durch die damit einhergehende Änderung des geopolitischen Rahmens der europäischen Integration. Sie stellen die Union von vornherein vor eine Aufgabe im kontinentalen Maßstab, die eine Neubestimmung ihrer internen Politik erfordert, und macht sie für die Russische Föderation und den gesamten Mittelmeerraum zu einem Akteur von Rang. Sie vergrößert zudem die machtpolitische Verantwortung der Union im Kontext der Globalisierung.
- **Die institutionelle Herausforderung** betrifft nicht nur die Fragen, die sich unmittelbar aus der Erweiterung ergeben. Unabhängig davon entstehen aus dem heute erreichten Stand der europäischen Integration, zum Beispiel der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, neue Verpflichtungen, zu Ergebnissen zu kommen.
- **Die Herausforderung für die Demokratie** äußert sich seit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht in einer Kluft zwischen einer allgemeinen Sympathie der Unionsbürger für die europäischen Ideale und einem anhaltenden Misstrauen gegenüber den Organen der Union. Während die wirtschaftliche Schönwetterlage und die Verwirklichung des Euro die Erwartung einer politischen Einigung verstärkt haben, besteht die Unzufriedenheit mit den EU-Organen jedoch weiter, obwohl das Parlament mehr Rechte erhalten hat. Diese Unzufriedenheit ist darauf zurückzuführen, dass die Ziele der Union nicht erkennbar sind, ihre Repräsentanten nicht mit bestimmten Personen in Verbindung gebracht werden können, und der Eindruck weit verbreitet ist, dass die Verhältnisse vor Ort, d.h. der aus der Vielfalt der Kulturen, Sprachen und Gebiete bestehende Reichtum, nicht hinreichend berücksichtigt wird.

Auf den ersten Blick haben diese drei Herausforderungen weder ursächlich noch zeitlich viel miteinander zu tun. Aber ihre Lösungen hängen zusammen. Die Antwort auf die demokratische Herausforderung bestimmt zum großen Teil den Erfolg der Antworten auf die anderen Herausforderungen. Dafür sorgen, dass sich die Bürger in der Europäischen Union wiedererkennen, die beteiligten Akteure sich zum Rahmen der gemeinsamen Regeln äußern, darin uneingeschränkt ihre Rolle spielen und ihre Wirkungen feststellen können, setzt eine **Legitimität voraus, die für jede weitere Aufteilung der Souveränität notwendig ist.** Die

- den **Prozess der Ausarbeitung und Umsetzung** von Regeln und Politiken der Gemeinschaft zu **erneuern**, um durch die Förderung der Kontakte zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich bzw. zwischen verschiedenen geographischen Verantwortungsebenen die Gewähr bieten, dass sie sachlich richtig und schlüssig sind,
- den Rahmen einer Debatte über die **Erneuerung der Ziele der gemeinsamen Politik** abzustecken, welche die Union angesichts ihrer bevorstehenden Ausprägung im kontinentalen Maßstab braucht.

Diese drei Aufgaben betreffen nicht nur allein die Kommission, sondern die Gesamtheit der europäischen Institutionen. Darüber hinaus berührt die Suche nach einer partizipatorischeren und vorhersehbareren Demokratie auch die Regierungen sowie die gewählten Volksvertretungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Das Weißbuch muss dies berücksichtigen.

Die Vorschläge, die das Weißbuch enthalten wird, gilt es im heutigen institutionellen Rahmen, einschließlich der Änderungen durch die Regierungskonferenz von Nizza, zu untersuchen. Den Handlungsrahmen der Europäischen Union prägen seit fünfzehn Jahren große Veränderungen wie die Beschleunigung des technischen Fortschritts insbesondere in der Informationstechnik und der Biologie, die wachsende Übertragung von Befugnissen auf die regionale und lokale Ebene und das Auftreten neuer Akteure für die Regelung von Bereichen, die bisher öffentlichen Instanzen vorbehalten waren. Die institutionellen Auswirkungen, die sich nach Massgabe des Fortschreitens der Arbeiten über die neuen Formen des Regierens ergeben könnten, sollten daher in den Schlussfolgerungen des Weißbuchs zum Ausdruck kommen.

Was insbesondere die Gewalten der Union und der Mitgliedstaaten betrifft, zielt das Arbeitsprogramm auf eine Verbesserung der Verteilung der Exekutivkompetenzen ab; hieraus könnten Lehren für die Erörterung der **Zuordnung** der Legislativkompetenzen gezogen werden. In diesem Sinne ist angesichts der Veränderungen, die sich aus dem "Governance"-Ansatz für die Europäische Union ergeben, in diesen Schlussfolgerungen gegebenenfalls die Frage nach der Stellung der Kommission im institutionellen System, ihrem politischen Charakter, ihrer Unabhängigkeit und ihrer Autorität zu stellen.

Die Vorschläge des Weißbuchs zum Regieren in der EU müssen schließlich auch die kommissionsinterne Verwaltungsreform einbeziehen. Sie werden eine neue Deutung der Aufgaben und der Kernarbeiten der Kommission im Lichte des neuen Zusammenhanges der Interdependenz und Interaktion zwischen verschiedenen "Governance"-Ebenen bieten, wie sie sich aus dem Vertrag ergeben (Hüterin des Vertrages, Ausdruck des allgemeinen Interesses,

SECHS ARBEITSBEREICHE FÜR DAS REGIEREN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Vorbereitung der Vorschläge des Weißbuchs muss sich zumindest anfangs auf **sechs Arbeitsbereiche** konzentrieren, die aufgrund der Verantwortung der Europäischen Kommission für neue Formen des Regierens konzipiert werden. Sie ergeben sich aus den weiter oben dargelegten Beweggründen.

Bei der anstehenden Arbeit gilt es, die mit dem "Governance"-Konzept verbundenen potentiellen Widersprüche festzustellen und zu überwinden, d.h., dass eine stärkere Mitwirkung die Verantwortung der Exekutive vor dem Parlament nicht in Frage stellen darf, frühzeitige und umfangreichere Konsultationen nicht zu einem schwerfälligeren und komplizierteren Entscheidungsprozeß führen dürfen, die Steuerung der Netze darf nicht die Gemeinschaftsmethode verwässern; mehr Dezentralisierung nicht auf Kosten der Einheitlichkeit und Beachtung der gemeinsamen Ziele gehen und die wachsende Einbeziehung der Zivilgesellschaft nicht an den Mitgliedstaaten und ihren regionalen Untergliederungen vorbeigehen darf. Das Weißbuch wird insbesondere Lösungen aufzeigen, wie diese Widersprüche mit Hilfe der neuen Informationstechnologien überwunden werden können.

1. Die öffentliche Debatte europapolitischer Themen erweitern und bereichern

Die Sachgebiete, mit denen sich die Europäische Union befasst, wirken sich nachhaltig und weitreichend auf den Lebensrahmen ihrer Bürger aus. Das gilt natürlich für die großen Aufgaben der Zusammenarbeit und die internationalen Verhandlungen, die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Schaffung eines gemeinsamen Raums der inneren Sicherheit. Das gilt aber auch für die Aktualisierung und Vertiefung der Binnenmarktordnung. . Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge oder die Anforderungen an das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebensmittel in der Europäischen Union betreffen unmittelbar die grundlegenden Wertvorstellungen und Überzeugungen in der Europäischen Union.

Solche tagtäglichen Herausforderungen für das Selbstverständnis der EU-Bürger können in den üblichen Medien- oder Wahlkampfdebatten allerdings nur selten zur Sprache kommen.

Bei diesem Arbeitsbereich geht es vor allem darum,

– *die Debatte über die großen Herausforderungen für die Union und die*

Das Generalsekretariat, der Juristische Dienst, die Generaldirektionen PRESS, INFSO, EAC, ESTAT, SDT, RTD, CCR, AGRI, SANCO, ENTR und EMPL sind an diesem Arbeitsbereich unmittelbar beteiligt.

Arbeitsbereich 1

Erfahrungen zum Nachdenken...

}

} unter anderem

...Ideen zu vertiefen...

}

- *Lehren ziehen aus der Organisation und dem Konsultationsverfahren der Konvention über die Europäische Grundrechtscharta.*
- *Veranstaltung von "Bürgerkonferenzen", die in bestimmten Ländern Experten, politisch Verantwortliche und "gebildete" Bürger zu einer Debatte mit Wissenschaftlern zusammenbringen.*
- *Die Debatten der nationalen Parlamentsausschüsse zu europäischen Fragen "vernetzen" (Zusammenschaltung der betreffenden Fernsehprogramme.*
- *In Zusammenarbeit mit den Medien, Nutzern und Bildungsträgern eine europäische Charta für audiovisuelle Qualität entwerfen.*
- *Ein klares Bild der Ausgaben und Finanzmittel vermitteln, bei der Verabschiedung des Haushalts der Union oder bei Abschluss von Mehrjahresabkommen.*

2. Den Prozess der Ausarbeitung und Umsetzung von Gemeinschaftsregelungen steuern

Verglichen mit den politischen Systemen der Mitgliedstaaten handelt das politische System der Europäischen Union viel mehr durch den Erlass von Vorschriften als durch wirtschaftspolitische Eingriffe. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht aber sehr oft nur das Beschlussfassungsverfahren, d.h. der Erlass der Vorschrift. Die Qualität der an den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität gemessenen Vorschrift, insbesondere deren Akzeptanz und Effizienz, hängt jedoch von einem umfangreichen Prozess der Vorbereitung und Anwendung ab.

entsprechenden Garantien durch das Europäische Parlament und die Parlamente der Mitgliedstaaten.

- Festlegung angemessener Formen für die **Bewertung** der Effektivität von Bestimmungen, insbesondere die Unabhängigkeit und Transparenz dieser Formen aus der Sicht der drei Institutionen, die Nutzung der neuen Technologien zur Vereinfachung der Kommunikation zwischen den an der Beschlussfassung beteiligten Akteuren der Europäischen Union. Dazu Einführung eines Verfahrens, das die "**Nachvollziehbarkeit**" von **Richtlinien und Verordnungen der Gemeinschaft** --vom Vorschlag der Kommission bis zu den Durchführungsvorschriften der Mitgliedstaaten-- ermöglicht und die Rolle der verschiedenen Gremien von Parlament und Rat sowie die Optionen bei der Umsetzung in das Recht der Mitgliedstaaten erkennen lässt.
- Untersuchung der Vor- und Nachteile verschiedener Formen der **Regulierung und „Ko-Regulierung“** --unter Wahrung des allgemeinen Interesses und der Verantwortung vor dem Parlament— einschließlich der Formulierung freiwilliger Normen zum Beispiel in Bereichen, in denen der rasche technische Fortschritt Anpassungen der Prozesse der Ausarbeitung und Verabschiedung von Richtlinien erfordert.

Von diesem Arbeitsbereich werden das Generalsekretariat und der Juristische Dienst sowie die GD INFSO, REGIO, EMPL, JAI, MARKT, ENV, ENTR, AGRI, EAC, ELARG, TREN, SANCO, BUDG ADMIN, ECFIN und DEV sehr unmittelbar berührt.

Arbeitsbereich 2

Erfahrungen zum Nachdenken...

}

} unter anderem

...Ideen zu vertiefen...

}

- Sich von der Benutzung des "Netzes" durch die US-Regierung für eine frühzeitige Konsultation über Regelungsinitiativen inspirieren lassen.
- Die Ausweitung der Konvention der UN-Wirtschaftskommission für Europa von Aarhus über den Zugang der Öffentlichkeit zur Information, zum Entscheidungsprozess und zur Justiz im Umweltbereich auf andere Bereiche untersuchen.

3. Die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Union durch Dezentralisierung besser wahrnehmen

Viele Argumente sprechen für eine stärkere Dezentralisierung der ausführenden Aufgaben im System der Gemeinschaft. Einige dieser Aufgaben sind bereits von Anfang an den zuständigen nationalen und lokalen Behörden anvertraut. Die Kommission selbst untersucht die bei der effizienten und wirksamen Durchführung ihrer Aufgaben am besten geeigneten Formen der Dezentralisierung. Dies gilt insbesondere für die Aufgaben, die besonders tiefgehende technische und wissenschaftliche Kenntnisse erfordern, sowie für Aufgaben des Managements von Programmen. Eine andere wichtige Frage besteht in der Definition der Grenzen der Dezentralisation, soweit es sich um die Ausübung ihrer Regulierungskompetenzen durch die Kommission handelt. Sachlich sind bei diesem Arbeitsbereich zwei gegensätzliche Situationen zu unterscheiden. Entweder ist eine horizontale Dezentralisierung erforderlich, damit eine unabhängige Stelle, die sich jeglicher Einflussnahme durch die Mitgliedstaaten im Interesse der Uniformität entzieht, um technisch einheitliche Positionen auf Gemeinschaftsebene auszuarbeiten. Oder es bedarf einer viel flexibleren Anwendung der Vorschriften, die je nach den örtlichen Gegebenheiten einen großen Ermessensspielraum zulässt, d.h. einer vertikalen Dezentralisierung. Dieser Arbeitsbereich muss sich vor allem mit den Kriterien und den Anforderungen an diese beiden Formen der Dezentralisierung befassen.

- *Die horizontale Dezentralisierung über **Agenturen**. Welche Kompetenzen ihnen geben? Wie lässt sich die Kohärenz zwischen den immer mehr auf einzelne Teilbereiche spezialisierten Agenturen wahren? Welche Lehren können aus dem Programm IDA gezogen werden? Welche Garantien (Transparenz der Entscheidungen, Qualität des Fachwissens, Gleichbehandlung bei Konsultationen, Unabhängigkeit, Legitimität, Rechenschaftspflicht) müssen geschaffen werden?*
- *Die vertikale Dezentralisierung zielt auf eine stärkere Aufgabenteilung mit den nationalen, regionalen und lokalen Instanzen, insbesondere in Bereichen mit ausgesprochen regionalen Wirkungen der Gemeinschaftspolitik (Umwelt, Verkehr, Regionalpolitik). Unter welchen Umständen könnte ein Verfahren entwickelt werden, das auf **Verträgen mit Zielvorgaben** zwischen der Kommission als Vertreterin der Union und Instanzen beruht, die über eine Regelungs- oder Verwaltungskapazität verfügen und in der Wahl ihrer Mittel und Wege weitgehend frei sind? Könnte ein solches Vorgehen auch für innovationsfördernde Programme gelten?*

Arbeitsbereich 3

Erfahrungen zum Nachdenken...

}

} unter anderem

...Ideen zu vertiefen...

}

- *Lehren ziehen aus der Anwendung des Administrative Procedures Act, der seit den fünfziger Jahren die Arbeitsweise der Bundesagenturen in den Vereinigten Staaten regelt.*
- *Kritik oder Auswertung der Studie des Europäischen Hochschulinstituts Florenz über die Rolle der EG-Agenturen bei der Dezentralisierung.*
- *Lehren aus einer wachsenden Dezentralisierung bei der Durchführung der Strukturpolitiken (EFRE, Gemeinschaftsinitiative Leader).*
- *Untersuchung der Bedingungen der dezentralisierten Umsetzung der Umweltpolitik in den EU-Ländern mit bundesstaatlicher Struktur.*

4. Einheitlichkeit und Zusammenarbeit in einer "vernetzten" Union fördern

Das Interesse galt bisher der Ausübung von Befugnissen und der Verwirklichung der Gemeinschaftspolitik im engen Sinn. Die durch die Wirtschafts- und Währungsunion entstandene Verflechtung bringt jedoch das Erfordernis einer stärkeren "Konvergenz" der nationalen und/oder regionalen Politik auch in den Bereichen mit sich, in denen die Gemeinschaft nur über sehr begrenzte Befugnisse verfügt. Wenn die Zuständigkeit für die Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten Sache des Rates ist, dann ist es die Aufgabe der Kommission, entsprechende Mittel und Wege aufzuzeigen. Es obliegt ihr insbesondere, durch Überwachung sowie Feststellung und Vergleich der besten Verfahren die Qualität der Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands nicht nur in den Beitrittsländern, sondern ebenso in den Mitgliedsländern sicherzustellen.

Im allgemeinen berücksichtigen die Praktiken der Zusammenarbeit und Abstimmung hier jedoch die tatsächlichen Verflechtungen innerhalb eines integrierten Währungs- und Haushaltsraumes nicht gebührend. Auch wird das Auftreten nichtstaatlicher

- Aufstellung einer Typologie der aus der Liberalisierung der Leistungen der Daseinsvorsorge hervorgegangenen **polyzentrischen Netze** und Förderung der Organisationsformen, die die Vorteile z.B. der Interoperabilität und des Universaldienstes für die Allgemeinheit in Europa am besten gewährleisten können.
- Reicht der regionale Rahmen im engeren Sinne aus, um eine optimale Synergie zwischen den verschiedenen strukturellen Gebietsebenen zu gewährleisten: der gemeinschaftlichen, der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene? Müssen nicht künftig im Dienste der europäischen Ziele des Zusammenhalts und der nachhaltigen Entwicklung die **räumliche Dimension**, d.h. die Auswirkungen der urbanen Polarisierung, die geographischen Kontinuitäten, die lokale Wirkung der sektoralen Politiken der Union berücksichtigt werden? Welche Erkenntnisse können aus den neuen Raumplanungsformen in mehreren Mitgliedstaaten und in einigen durch das Programm Interreg II C geschaffenen transnationalen Teilräumen gewonnen werden, um die partnerschaftliche Festlegung der langfristigen Ziele im Bereich des sozialen Zusammenhalts und der nachhaltigen Entwicklung zu verbessern?

Das Generalsekretariat, der Juristische Dienst und die GD EMPL, ECFIN, OLAF, RTD, ECHO, INFSO, TREN, MARKT, ESTAT, CCR, REGIO, AGRI, ENV, SANCO, ADMIN, ENTR, TAXUD und EAC sind an diesem Arbeitsbereich unmittelbar beteiligt.

Arbeitsbereich 4

Erfahrungen zum Nachdenken...

}

} unter anderem

...Ideen zu vertiefen...

}

- Neue Verfahren der Raumplanung analysieren (siehe z. B. den Fünften Bericht über Raumentwicklung in den Niederlanden).
- Lehren ziehen aus den Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des ersten Gemeinschaftlichen Raumentwicklungskonzepts.

5. Den Beitrag Europas zu „Global Governance“ verstärken

Die Bewältigung der Globalisierung und insbesondere die laufenden WTO-Verhandlungen stoßen auf ähnliche Schwierigkeiten wie die, die durch den "Governance"-Ansatz für die EU überwunden werden sollen: Ausdehnung der Vorschriften auf eine wachsende Zahl von Nationen; sektorale Spezialisierung der Politiken; zunehmende Interferenz der multilateralen Regeln mit innenpolitischen Beschlüssen; Auftreten neuer globaler Akteure in der Unternehmenswelt und der Zivilgesellschaft.

"Governance" in der EU muss daher in einem umfassenderen globalen Rahmen gesehen werden. Für die Union ist es notwendig und zweckmäßig, eine bessere "Global Governance" im Einklang mit ihrer eigenen internen "Governance" zu fördern: notwendig, die Stimme der Europäischen Union in der Welt zu stärken aufgrund der Verantwortung, die künftig mit der weltweiten Präsenz des Euro und der kontinentalen Erweiterung auf der Union lastet; zweckmäßig, weil die Organe der Union nunmehr über die notwendige Erfahrung verfügen, um Entscheidungsfindung und Berücksichtigung der Vielfalt miteinander in Einklang zu bringen und wegen des Wertes, den die Europäische Union als Stabilitätsfaktor in der internationalen Ordnung darstellt.

*Konkret wird man sich bei diesem Bereich hauptsächlich auf die Arbeiten zur Erstellung des **Dokuments für eine europäische Strategie der nachhaltigen Entwicklung** stützen, das die Kommission der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg gleichzeitig mit dem Weißbuch vorlegen wird. Es ist davon auszugehen, dass die Integration der sektoralen Politiken einerseits und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Geiste der Zusammenarbeit andererseits für den Göteborg-Bericht maßgebend sein werden. Daher gilt es, ihre Auswirkungen auf die Positionen der Union zur Reform der „Global Governance“ herauszustellen, insbesondere bei den multilateralen Instanzen.*

Das Generalsekretariat, die Gruppe für prospektive Analysen, der Juristische Dienst, die GD TRADE, RELEX, TREN, ESTAT, ENV, AGRI, RTD, INFSO, MARKT, SCR, TAXUD, ECFIN, ECHO und DEV werden bei diesem Arbeitsbereich mitwirken.

Arbeitsbereich 5

Erfahrungen zum Nachdenken...

}

}

unter anderem

...Ideen zu vertiefen...

}

- *Die Rolle unabhängiger Beobachter bei schwerwiegenden weltweiten Problemen wie der Korruption analysieren (Beispiel Transparency International).*
- *Organisation paralleler Foren am Rande großer multilateraler Verhandlungen.*
- *Lehren ziehen aus der außerordentlichen Konsultation der Zivilgesellschaft und der Staaten für das Grünbuch über die Erneuerung der Lome-Konvention.*
- *Das auf Subsidiarität, Erhaltung der Ressourcen und Ausrichtung auf die Nachfrage gegründete europäische "Governance"-Konzept auf die weltweite Zusammenarbeit in Sachen Wasser und Energie übertragen.*
- *Eine Form der „Governance“ für bestimmte Agenturen der Vereinten Nationen konzipieren, die sich auf eine Vertretung der großen Weltregionen und auf die Trennung von Vorschlags- und Entscheidungsbefugnissen gründet.*

6. Die Integration und die strategische Dimension der Politiken einer Union kontinentalen Zuschnittes verstärken

Je ausgedehnter, diversifizierter und dezentralisierter ein politisches System ist, desto notwendiger ist es, die Sichtbarkeit der zentralen Ziele zu gewährleisten, die dem Ganzen Kohärenz verleihen. Diese Ziele entwickeln sich jedoch aufgrund der Komplexität der derzeitigen Fragen weiter: So machen beispielsweise die Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit, das Streben nach nachhaltiger Entwicklung, ein engerer sozialer Zusammenhalt und mehr Chancengleichheit sowie eine ausgewogene Einwanderungspolitik eine Integration der verschiedenen sektoralen Politiken erforderlich. In der Praxis bewahren diese noch eigene Aufgaben, sofern

europäischen Einigung zu führen, nämlich eine durch Mobilisierung des historischen, geographischen und interkulturellen Erbes, das den Aufschwung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen auf dem europäischen Kontinent begründet hat, wieder aufzubauende Solidarität.

Konkret sollten die Arbeiten in diesem Bereich zeigen, wie dieser Kerngedanke bei der Anpassung und Umsetzung der gemeinsamen Politiken der Union zum Tragen kommen könnte. So könnten beispielsweise bei folgenden Themen die aktuellen Fragen mit den langfristigen Herausforderungen verknüpft werden:

- Ziele und Instrumente einer „**europäischen Nachbarschaftspolitik**“, die darauf abstellt, stabile und kohärente Beziehungen entlang der Ost- und der Südgrenze der kontinentweiten Union zu entwickeln; Verknüpfung mit einem konstruktiven Migrationskonzept.*
- Ausstrahlung und Ausgewogenheit des **Netzes der europäischen Städte**: Vermeidung von Überballungen, Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion, Neubelebung der traditionellen Ost-West- und Süd-Nordbeziehungen.*
- Vielfalt und Nachhaltigkeit der Entwicklungsformen der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten in den **ländlichen Gebieten in Ost und West**.*
- Optimaler Ausbau **der Dienstleistungsnetze von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** nach Maßgabe einer kontinentalen Sicht des räumlichen Zusammenhalts und des Universaldienstes.*

Dem Generalsekretariat, dem Juristischen Dienst, der Gruppe für prospektive Analysen in Verbindung mit anderen nationalen und europäischen Studiengruppen, den Generaldirektionen JAI, AGRI, ELARG, REGIO, BUDG, ECFIN, TAXUD, EMPL, RELEX, TREN, und MARKT, dürfte die Aufgabe übertragen werden, die Themen der bis 2003 zu führenden Diskussionen über zukünftige Politiken der Union festzulegen.

EINE INTERAKTIVE UND ITERATIVE ARBEITSMETHODE

Die Kommissionsdienststellen haben in den vergangenen Jahren schon viele Initiativen zur Verbesserung des Regierens in der EU ergriffen, sei es in Anwendung einer zentralen Politik der Union (Beispiel: „Bürger Europas“ für den Binnenmarkt; neue regionale Partnerschaft für die Agenda 2000), sei es parallel zur Regierungskonferenz (Beispiel: Dialog über Europa), sei es im Rahmen der Reform der Kommission (Beispiel: Arbeitsgruppe Externalisierung; Mitteilung über die Konsultation der NRO).

Aufgrund der dienststellenübergreifenden Konsultation zum Arbeitsprogramm für das Weißbuch über Regieren in der EU konnte eine **Bestandsaufnahme** dieser Initiativen erstellt werden, die in der Übersicht über die Ergebnisse dieser Konsultation schematisch wiedergegeben ist (siehe Dokument des Generalsekretariats zu den Antworten der Generaldirektionen). Unter Berücksichtigung dieser Bestandsaufnahme wird die Ausarbeitung der Vorschläge des Weißbuchs zu den verschiedenen Arbeitsbereichen in (zwölf) dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppen erfolgen, in denen die Generaldirektionen vertreten sind, die ein vorrangiges Interesse bekundet haben. Die den einzelnen Gruppen zugewiesenen Themen sind der Anlage zu entnehmen.

Zwischen diesen Arbeitsgruppen, die von den am stärksten von den geplanten Änderungen betroffenen Generaldirektionen geleitet werden, und dem "Governance"-Team wird eine vertragsartige Beziehung hergestellt. Dazu wird eine **Aufgabenbeschreibung** erstellt, mit der die Termine und Ziele festgelegt und die spätere Sichtbarkeit der Arbeiten, einschließlich der detaillierten Arbeiten, gewährleistet werden.

Das "Governance"-Team wird die einzelnen Gruppen dadurch unterstützen, dass es z.B. deren Überlegungen in Relation setzt zu den Beiträgen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten oder von kommissionsfremden Personen, aus dem Hochschulbereich und von Kommunikationsfachleuten bzw. sie damit konfrontiert. Ihre gegebenenfalls kontradiktorischen Stellungnahmen werden zur Konsolidierung der Vorschläge beitragen. Das Team muss auch einfache Studien in Auftrag geben, die Fakten und Argumente liefern, so zum Beispiel eine qualitative Umfrage zu den Erwartungen der Bürger in den Mitgliedstaaten der Union und den Bewerberländern und eine Analyse der Unzulänglichkeiten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Darüber hinaus hat das Team auch dafür Sorge zu tragen, dass es während der gesamten Dauer der Vorbereitung des Weißbuchs nach von Fall zu Fall festzulegenden Modalitäten

ARBEITSZEITPLAN UND BILLIGUNG DURCH DAS KOLLEGIUM

Das Kollegium in seiner Gesamtheit wird die schrittweise Ausarbeitung des Weißbuchs "Regieren in der Europäischen Union" verfolgen und genehmigen.

Der Fortgang der Arbeiten soll in drei Stufen dem Kollegium zur Beschlussfassung vorgelegt werden:

- Genehmigung des Arbeitsprogramms mit sechs Arbeitsbereichen und einer Liste entsprechender Themen für das Anlaufen der dienststellenübergreifenden Arbeiten (Anfang Oktober).
- Genehmigung eines Berichts über die Optionen, in dem verschiedene Lösungsmöglichkeiten für die anstehenden Probleme und verschiedene Orientierungen für die Politiken aufgezeigt werden, die die Union in einer kontinentalen Perspektive braucht. Anhand dieses Berichts über die Optionen kann nach Maßgabe des Entwicklungsstandes der Vorschläge und im Lichte der nach Abschluss der Regierungskonferenz (Februar) bestehenden Konstellation auch eine Auswahl unter den Bereichen des Arbeitsprogramms getroffen werden.
- Genehmigung einer Endfassung des Weißbuchs, die den europäischen Institutionen und den verschiedenen an seiner Ausarbeitung beteiligten Partnern zugeleitet werden soll (Juli 2001).

Außerdem werden dem Kollegium zwei Zwischendokumente übermittelt: im November 2000 eine Beschreibung der zentralen Entscheidungen und der wesentlichen politischen Fragen, die im Lichte der ersten dienststellenübergreifenden Arbeiten ermittelt wurden; im März 2001 eine Übersicht über die Ergebnisse der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und anderen Partnern der Kommission.

ANLAGE : Verzeichnis der dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppen

Das vorliegende Verzeichnis wurde anhand der Antworten der Generaldirektionen auf die dienststellenübergreifende Konsultation erstellt, die von Mitte Juli bis Mitte September zur Vorbereitung des Arbeitsprogramms für das Weißbuch stattfand. Aufgeführt sind die Generaldirektionen, die ein starkes Interesse an dem Thema bekundet haben bzw. ganz offensichtlich unmittelbar betroffen sind.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen ist flexibel.

Über den Verlauf der Arbeiten wird auf der Website des Weißbuchs "Regieren in der Europäischen Union" laufend informiert.

Arbeitsbereich Nr. 1. Die öffentliche Debatte europapolitischer Themen erweitern und bereichern

- Errichtung des europäischen öffentlichen Raums

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, DG PRESS, INFSO, ESTAT, SDT, EAC.

- Demokratisierung des Fachwissens und Erstellung europäischer wissenschaftlicher Bezugsgrößen.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD RTD, CCR, AGRI, SANCO, ENTR, ENV, EMPL.

Arbeitsbereich Nr. 2. Den Prozess der Ausarbeitung und Umsetzung steuern

- Förmliche Festschreibung der Mitwirkungsrechte der Zivilgesellschaft und frühzeitige Konsultation der territorialen Akteure.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD INFSO, REGIO, EMPL, ENV, JAI, DEV, MARKT.

- Gewährleistung von Transparenz und Autonomie der Bewertung

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD MARKT, ENV, ENTR, AGRI, EAC, ELARG, TREN, BUDG, ECFIN, ADMIN.

Arbeitsbereich Nr. 3. Die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Union durch Dezentralisierung besser wahrnehmen

- Festlegung der Bedingungen für eine Dezentralisierung durch Agenturen

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD AGRI, FISH, ENV, ESTAT, ENTR, TREN, ECHO, SCR, BUDG, SANCO, ADMIN, TFRA, DEV, MARKT, EAC, RTD.

- Festlegung der Kriterien und Bedingungen für eine Dezentralisierung auf die nationale und regionale Ebene.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD COMP, ENV, AGRI, REGIO, OLAF, MARKT, INFSO, BUDG, EMPL, ENTR, RTD.

Arbeitsbereich Nr. 4. Kohärenz und Zusammenarbeit in einem vernetzten Europa fördern

- Prüfung der Konvergenz der nationalen Politiken.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD EMPL, ECFIN, OLAF, RTD, ECHO, EAC, TAXUD.

- Optimierung der Organisationsstrukturen der transeuropäischen Netze.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD INFSO, TREN, MARKT, ESTAT, CCR, SANCO, ADMIN, ENTR.

- Verknüpfung der verschiedenen Ebenen durch sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, GD REGIO, TREN, AGRI, ENV, EMPL.

Arbeitsbereich Nr. 5. Den Beitrag der Union zu "Global Governance" verstärken

- Weltweite Anwendung der europäischen Strategie der nachhaltigen Entwicklung.

Generalsekretariat, Juristischer Dienst, Gruppe für prospektive Analysen, GD TRADE, DEV, TREN, ESTAT, ENV, AGRI, BUDG, INFSO, CCR, MARKT, TAXUD, ECHO

Programm für die Ausarbeitung des Weißbuchs "Regieren in der Europäischen Union"

Zusammenfassung

Die Förderung neuer Formen des Regierens in der Europäischen Union ist eine der vier strategischen Prioritäten der Kommission. Mitte Mai 2001 wird dazu ein Weißbuch veröffentlicht. Das vom Kollegium genehmigte Arbeitsdokument enthält eine Beschreibung der Beweggründe, des möglichen Inhalts und des Verfahrens für die Ausarbeitung dieses Weißbuchs, wobei die durch die bloße Ankündigung bereits ausgelösten Erwartungen und die innerhalb der Kommission bereits in Gang gekommenen Debatten berücksichtigt werden.

Unter „Governance“ werden die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen verstanden, welche die Qualität der Ausübung der Befugnisse der Europäischen Union bestimmen, d.h. Verantwortlichkeit, Sichtbarkeit und Effektivität. Dieses Konzept eignet sich besonders zur Vertiefung des europäischen Demokratiemodells im allgemeinen und der Rolle der Kommission im besonderen, da es die Vielfalt der öffentlichen und privaten Entscheidungszentren auf mehreren geographischen Ebenen in der Europäischen Union berücksichtigt. In diesem Konzept wird außerdem darauf hingewiesen, wie wichtig Legitimität für die Akzeptanz der Regeln, die Mitwirkung der Bürger und die Berücksichtigung der kulturellen, sprachlichen und geographischen Unterschiede ist. In einem Augenblick, in dem die Lösung der Herausforderung der Erweiterung und der institutionellen Herausforderung zu einem guten Teil von neuen Formen der Organisation und der Konzeption der EU-Politik bestimmt wird, kommt dieses Konzept auch zur rechten Zeit. Sechs Arbeitsbereiche sollen das veranschaulichen:

- Die vier ersten betreffen den praktischen Ablauf der EU-Prozesse von der Ausarbeitung bis zur Umsetzung von Rechtsakten. Es handelt sich darum,
 - die öffentliche Debatte europapolitischer Themen erweitern und bereichern,
 - den Prozess der Ausarbeitung und Umsetzung von Gemeinschaftsvorschriften steuern,
 - die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Union durch Dezentralisierung besser wahrnehmen,
 - Einheitlichkeit und Zusammenarbeit in einer "vernetzten" Union fördern.