

EUROPÄISCHES PARLAMENT

GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT

ARBEITSDOKUMENT

DAS NEUE EUROPA: REGIEREN IN EINER UNION MIT BIS ZU 30 MITGLIEDSTAATEN

Reihe Konstitutionelle Angelegenheiten

AFCO 101 DE

Diese Studie wurde vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments im Rahmen des Jahresprogrammes für Forschung angefordert.

Diese Veröffentlichung erscheint in folgenden Sprachen:

DE, EN (Originalsprache), FR.

Verfasser: Wilhelm Lehmann

Zuständiger Beamter: Wilhelm Lehmann
Abteilung für Internationale und Konstitutionelle Angelegenheiten
Tel: (+352)4300-23588
Fax: (+352)4300-27724
E-mail: DG4-politique@europarl.eu.int

Manuskript abgeschlossen im Februar 2002.

Gedruckte Exemplare
sind erhältlich über : Referat Veröffentlichungen
Tel. (352) 43 00-24053/20347
Fax: (352) 43 00-27722
E-mail: dg4-Publications@europarl.eu.int

Weitere Informationen über die Veröffentlichungen der DGIV
sind erhältlich unter : <http://www.europarl.eu.int/studies>

Europäisches Parlament, Luxemburg, 2002
ISBN: 92-823-1683-1

Bei den dargelegten Ansichten handelt es sich um die des Verfassers, die nicht unbedingt der Position des Europäischen Parlaments entsprechen.

Nachdruck und Übersetzung - ausser zu kommerziellen Zwecken - mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Gemeinschaften, 2002

Printed in Luxembourg

EUROPÄISCHES PARLAMENT

GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT

ARBEITSDOKUMENT

DAS NEUE EUROPA: REGIEREN IN EINER UNION MIT BIS ZU 30 MITGLIEDSTAATEN

Reihe Konstitutionelle Angelegenheiten

AFCO 101 EN

07 - 2002

INHALT

Kommentierte Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung.....	9
1.1. Vorgeschichte.....	9
1.2. Governance und die Erweiterung der Europäischen Union.....	11
2. Governance - Definitionen und Interpretationen.....	15
2.1. Vorbemerkung zur Terminologie.....	15
2.2. Internationale Interpretationen der Governance.....	17
2.3. Theoretische Aspekte der Governance	19
2.4. Ausblick: Die Bedeutung der neuen Governance-Agenda für die EU.....	20
3. Das Weißbuch über Europäisches Regieren und seine Kritiker	23
3.1. Der Kontext: Governance und Regulierung.....	23
3.2. Die wichtigsten Vorschläge des Weißbuchs	24
3.3. Empfehlungen in Bezug auf die Kommission selbst.....	25
3.4. Kritikpunkte	27
3.4.1. <i>Konsultation, Transparenz und Effektivität</i>	27
3.4.2. <i>Gesetzgebung in der Praxis: Komitologie, sektorspezifische Interessen und Reform des Rates</i>	31
3.4.3. <i>Agenturen</i>	34
3.4.4. <i>Neue Regulierungsinstrumente</i>	36
3.4.5. <i>Das Weißbuch und die Verfassungsdiskussion</i>	39
3.5. Zusammenfassung	40
4. Das Europäische Parlament in der Debatte über das Regieren	43
4.1. Die erste Reaktion des Parlaments auf das Weißbuch.....	43
4.1.1. <i>Frühere Erklärungen zu damit zusammenhängenden Fragen</i>	43
4.1.2. <i>Anmerkungen und Empfehlungen zum Weißbuch</i>	44
4.2. Regieren auf mehreren Ebenen: das Europäische Parlament und politische Kontrolle	46
4.2.1. <i>Der Mandelkern-Bericht</i>	47
4.2.2. <i>Institutionelle Aspekte der Komitologie</i>	49
4.2.3. <i>Die Rolle der Parlamente</i>	51
4.3. Schlussbemerkung: das Problem der Legitimation	53
Anlage: Die politische Theorie des Regierens	57

<i>Konzeptionelle Dimensionen des Konzepts des Regierens</i>	57
<i>Regieren und Beteiligung der Öffentlichkeit</i>	59
<i>Die Glaubwürdigkeit von Experten und Agenturen in der Öffentlichkeit</i>	60
<i>Regieren im Rahmen der Europäischen Union</i>	61
<i>Literaturhinweise</i>	65
Abkürzungen	69

Kommentierte Zusammenfassung

Die Notwendigkeit, die demokratische Legitimation und die Verständlichkeit des europäischen Vorhabens zu stärken, führt dazu, dass die EU auf eine Gesetzgebung und eine Umsetzung hinarbeiten muss, die besser, einfacher, leichter zugänglich und stärker auf die Anliegen der Bürger ausgerichtet sind. Wie das Europäische Parlament häufig bekräftigt hat, ist dies eine *conditio sine qua non*, wenn das Handeln der EU von den Bürger Europas besser verstanden, besser angewendet und bereitwilliger akzeptiert werden soll. In den letzten Jahren haben mehrere Faktoren dazu beigetragen, dass diese Agenda erneut an Dringlichkeit gewonnen hat.

- Entsprechend der vom Europäischen Rat in Lissabon formulierten Strategie erfordern die wachsende wirtschaftliche und soziale Integration der EU und ihre Absicht, wettbewerbsfähiger zu werden, einen eindeutigen und wirksamen Ordnungsrahmen zum Schutz der Interessen der Menschen und der Unternehmen durch die Erhöhung der Rechtssicherheit und die Senkung der Kosten infolge unzulänglicher Regulierung.
- Angesichts der bevorstehenden Erweiterung ist es notwendig, das gesamte Regelwerk zu vereinfachen und zu verbessern, wenn der *acquis* in einem erweiterten Europa, das seine Handlungsfreiheit bewahren möchte, voll und ganz angewendet werden soll.
- Im Lauf des letzten Jahrzehnts wurde das europäische Regelwerk auf Bereiche ausgeweitet, die zuvor in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen (so etwa Umweltschutz, Verbraucherschutz, Bestimmungen über soziale Sicherheit, Gesundheits- und Arbeitsschutz) und in denen einzelstaatliche Vorschriften entweder nicht bestanden oder aber die europäische Dimension berücksichtigt werden muss, um gleiche Voraussetzungen zu schaffen.

Im Weißbuch der Kommission über Europäisches Regieren wird der Versuch unternommen, die bisherige Arbeit auf dem Gebiet der Transparenz und besserer Regeln zu integrieren und ihr neuen Ehrgeiz zu verleihen. Dabei verfolgt es ein zweigleisiges Vorgehen: Erstens wird darin eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, die die Kommission unverzüglich ergreifen wird, und zweitens enthält es Vorschläge an die anderen EU-Institutionen, die nationalen Regierungen und die privaten Akteure für deren möglichen Beitrag zu einer besseren europäischen Governance. Das Weißbuch bedeutet mit anderen Worten sowohl ein Engagement für künftige Reformen innerhalb der Kommission als auch einen Versuch, die unionsweite Diskussion über eine bessere Governance, die im Jahre 2002 stattfinden wird, (durch ein positives Beispiel und durch Koordinierung) anzuführen und in die nächste Änderung des Vertrages einzubringen.

Die neue Governance als Modell und Verallgemeinerung des Regierens lässt sich als Methode bzw. Mechanismus beschreiben für die Bewältigung "einer breiten Palette von Problemen/Konflikten, bei denen die Akteure in der Regel in Verhandlungen und Beratungen miteinander und durch die Zusammenarbeit bei der Umsetzung zu gegenseitig befriedigenden und bindenden Beschlüssen gelangen. Sie bezieht sich hauptsächlich auf horizontale Formen der Interaktion zwischen Akteuren mit widerstreitenden Zielen, die jedoch hinreichend unabhängig voneinander sind, sodass keiner dem jeweils anderen eine Lösung aufzwingen kann, zugleich aber in einem solchen Maße voneinander abhängig sind, dass sie beiden verlieren würden, wenn sie zu keiner Lösung kämen."¹

¹ S. Schmitter Philippe C., *What is there to legitimise in the European Union... and how might this be accomplished?*, Beitrag zum EHI-Symposium "Mountain or Molehill?", Kritische Beurteilung des Weißbuchs der Kommission über Governance, 2002.

Im Rahmen der EU stehen im Mittelpunkt des Weißbuchs der Kommission Fragen unterhalb der Vertragsebene, doch werden darin auch einige Themen genannt, bei denen Vertragsänderungen unumgänglich erscheinen, wobei insbesondere Art. 133 (Vertretung der EU in der Handelspolitik) und Art. 202 (Komitologie) erwähnt werden.

Grob gesagt, werden im Weißbuch drei Tätigkeitsbereiche behandelt:

- Konsultation, Zugänglichkeit und Partizipation
- Bessere Regeln
- Institutionelle Angelegenheiten, insbesondere die Reform des Rates und das System der übertragenen Rechtsetzung (Komitologie).

Als grundlegendes Prinzip hebt die Kommission die Nützlichkeit der in den Verträgen festgelegten politischen Ziele hervor und verteidigt die Gemeinschaftsmethode als das wesentliche Instrument für deren Umsetzung. Das Weißbuch stellt jedoch auch neue Instrumente wie z. B. die Koregulierung, vertragliche Vereinbarungen und die offene Methode der Koordinierung vor. Die Frage der demokratischen Legitimation als der Grundvoraussetzung für Einhaltung, Konsultation und Partizipation wird zwar erwähnt, aber nicht hinreichend ausgeführt.

Parlamentarische Verfahren sind ein bewährtes Instrument im Dienste der öffentlichen Debatte über wichtige politische Themen. Das Europäische Parlament und seine Ausschüsse ziehen mittels Konsultation und öffentlicher Anhörungen regelmäßig die Meinung der Allgemeinheit und von Fachleuten zu Rate. Einige Mitgliedstaaten führen zu Vorschlägen, die im Rat eingebracht wurden, systematisch Konsultationen auf nationaler Ebene durch. Manche Vorschläge, die in den Governance-Debatten dazu gemacht werden, wie sich Interessengruppen besser in die Rechtsetzung einbinden lassen, erscheinen als Doppelung der Tätigkeit der Parlamente.

Es sei eingeräumt, dass die Kontrollbefugnisse zahlreicher Parlamente auf der ganzen Welt immer mehr an Bedeutung verlieren. Was ein Parlament als Institution zu leisten vermag, hängt weitgehend von der Qualität der Informationen ab, die es von der Exekutive erhält. Deshalb sollten sich die Parlamente und die Regierungen auf hohe Qualitätsnormen für die Informationen einigen, die im Zusammenhang mit Regierungsvorhaben, Fortschrittsberichten über die Umsetzung von Gesetzen und Folgenabschätzungen vermittelt werden.

Nach allgemeiner Ansicht wäre es nützlich, wenn der Rat seine jüngsten Bemühungen, den Zugang zu seinen Beratungen – insbesondere wenn er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber zusammentritt und im Hinblick auf das Europäische Parlament – zu verbessern, verstärken und wenn die Kommission die Liste der Maßnahmen umsetzen würde, die sie dem Parlament bereits vor geraumer Zeit angekündigt hat.

Die Instrumente der modernen Informationstechnik sind kein Allheilmittel: Es bleibt außerordentlich wichtig, den Zugang zu Informationen in einer Weise zu gestalten, die Bürger und private Vereinigungen mit mehr Rechten ausstattet und ihnen Meta-Wissen darüber verschafft, was vor sich geht und wo sie sich herausragende verfahrenstechnische Kenntnisse ebenso wie Fakten beschaffen können.

Bessere Regeln

Zwei grundverschiedene Philosophien der gesellschaftlichen Regulierung und Autorität konkurrieren in der Governance-Debatte miteinander: Regulierung durch formale Regelsetzung oder durch auf Ansehen, Vertrauen und Anreize beruhende Autorität. Gegenwärtig scheint allgemeiner Konsens zu sein, dass der erste Ansatz überholt und autoritär ist. Die staatliche Gewalt ist jedoch verpflichtet, das Allgemeininteresse zum Ausdruck zu bringen. Daher verfügt sie über eine stabilere Basis als die Selbstregulierung, die häufig bei Akteuren der Wirtschaft oder Gruppen anzutreffen ist, deren spezifische Interessen auf Dauer nicht mit dem Allgemeininteresse übereinstimmen müssen.

Bindende Gesetze sind immer dort notwendig, wo die Gleichbehandlung von Nutzern durch die einheitliche Anwendung identischer Maßnahmen auf einem bestimmten Gebiet erreicht werden muss. Verhaltenskodizes und andere Instrumente der Selbstregulierung können mit Mechanismen zur Verhängung von Sanktionen ausgestattet sein, aber in vielen Fällen verfügt nur die staatliche Gewalt mit den Mitteln der Regulierung über ausreichend strenge Sanktionsmöglichkeiten zur Verhinderung eines von den Regeln abweichenden Verhaltens. Die Behörden müssen auch die bestehende – europäische und einzelstaatliche – Rechts- und Verfassungsordnung berücksichtigen. Den Mitgliedstaaten kommt eine besondere Verantwortung dafür zu, auf allen Ebenen der einzelstaatlichen Verwaltung ein Europa-freundliches Verhalten zu gewährleisten.

Die meisten Kommentatoren vertreten übereinstimmend die Auffassung, dass die Parlamente ihr Hauptaugenmerk darauf richten sollten, grundlegende Leitlinien für die Arbeit, die Kontrolle und die Legitimation der zahlreichen Zentren, von denen Regeln aufgestellt werden (d. h., Ämtern), im Lichte der Prinzipien der demokratischen Legalität zu erlassen und die globalen und endgültigen Folgen von Gesetzen und Regierungspolitiken aus der Sicht des Bürgers (d. h., durch regulierende Folgenabschätzung) zu kontrollieren. Diese Ziele sollten erreicht werden, ohne die Unterschiede zwischen der Legislative und der Exekutive zu verwischen.

Institutionelle Angelegenheiten und Legitimation

Mit großer Wahrscheinlichkeit werden sich die Politiken der Europäischen Union in zunehmendem Maße von der Verteilung neuer Ansprüche und materieller Vorteile zu strengerer Regulierung und vielleicht sogar zu strengerer Kontrolle bestimmter Freiheiten verlagern müssen. Dies macht es notwendig, eine stärkere demokratische Legitimation zu erwerben, wenn diese "unpopulären" Politiken um- und durchgesetzt werden sollen. Von den drei zentralen EU-Institutionen ist offensichtlich beim Rat die Notwendigkeit am größten, seine internen Strukturen in diesem Sinne zu verändern. Es ist dringend geboten, die sektorale Logik der Debatten im Rat zugunsten einer Form der Beschlussfassung zu stützen, die stärkeren Beratungscharakter trägt, und die Koordinierungs- und Führungsrolle des Rates Allgemeine Angelegenheiten zu stärken. Darüber hinaus muss eine klarere Trennung zwischen seiner gesetzgeberischen und seiner außenpolitischen Tätigkeit hergestellt werden. Die interne Koordinierung zwischen den Generaldirektionen der Kommission ist ebenfalls zu schwach, um ein Handeln als Kollegium zu gewährleisten.

Zahlreiche institutionelle Fragen werden von dem Konvent über die Zukunft Europas und der anschließenden Regierungskonferenz überprüft werden (darunter hoffentlich die Verbesserung der demokratischen Legitimation und neue Methoden zur Änderung bestimmter Teile des künftigen Vertrages). Die demokratische Legitimation hängt von bestimmten Schlüsselformen

und –verfahren (wie etwa “ein Mann – eine Stimme”) ab, die unveräußerlich sind und nicht durch Schwerpunktpanels oder andere Vorschläge aus jüngster Zeit ersetzt werden können. Eine wirklich europäische öffentliche Debatte über politische Themen auf den Weg zu bringen ist schwierig, zugleich ist dies aber eine notwendige Voraussetzung für die Steigerung der Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen und des Interesses der Bürger an Entscheidungen auf europäischer Ebene. In hohem Maße dazu beitragen würden eine Änderung der Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments und ein schärferes Profil der politischen Parteien in Europa..

Einige Gedanken und Grundsätze, die auf eine Verbesserung des europäischen Regierens abzielen, lassen sich der einschlägigen Literatur entnehmen:

- Das europäische Regieren muss ein Gleichgewicht aus Verhandlungen zwischen Staaten, der Willensbekundung des Volkes und dem Bestehen starker und dauerhafter Institutionen herstellen. Die Mitgliedstaaten müssen der Übernahme und Durchsetzung der europäischen Rechtsetzung eine höhere Priorität einräumen.
- Maßnahmen im Rahmen der Governance allein bewirken nichts, vielmehr bedarf es des Zusammenhangs mit Gemeinschaftsnormen, der Staatsgewalt und dem Marktwettbewerb. Die Kräfte des Markts müssen mit fortschrittlichen Regulierungssystemen, einem hoch entwickelten Rechtsaufbau und einer der Rechtsstaatlichkeit förderlichen Kultur zusammenwirken.
- Die Legitimation in einem modernen Gemeinwesen beruht auf dem Gleichgewicht zwischen technischem Fachwissen und einer Repräsentativität, die sich auf Mehrheiten stützt.
- Neue Regulierungsprozesse wie etwa die Koregulierung bergen das Risiko des fehlenden Gruppenzwangs, der Kartellbildung und einer nachlässigen Selbstregulierung in sich. Die Achtung rechtlicher und ethischer Normen durch die Vertragsparteien sollte deshalb unter gründlicher Kontrolle öffentlicher Stellen stehen.
- Neue Konzepte für eine partizipative und der Beratung verpflichtete Demokratie müssen die Grundsätze und Strukturelemente der repräsentativen Demokratie berücksichtigen. Die politischen Führer sollten sich in Dialogen auf lokaler, regionaler, nationaler und supranationaler Ebene mitteilen und an ihnen teilnehmen. Die Abgeordneten der nationalen Parlamente tragen in dieser Hinsicht eine besondere Verantwortung.
- Wichtige Ereignisse sollten mit dem Ziel geplant werden, die Zahl der Themen und der Anlässe für Diskussionen gering zu halten und der Öffentlichkeit den Prozess der politischen Opposition und des Kompromisses auf europäischer Ebene verständlich zu machen.
- Ratssitzungen, in denen über Rechtsakte beraten wird, sollten für die MdEPs offen sein, die ein besonderes Interesse an den jeweiligen Angelegenheiten haben.
- Die Beschlüsse der Komitologie-Ausschüsse und das für deren Vorbereitung verwendete Material sollte nicht nur dem Europäischen Parlament, sondern auch anderen Betroffenen mit einem berechtigten Interesse an der Sache leichter zugänglich gemacht werden.
- Es muss eine angemessene Symmetrie zwischen der eingehenden Prüfung gesetztestechnischer Einzelheiten und der politischen Kontrolle der internen Verfahren und der Leiter von nachgeordneten und Regulierungsbehörden und –ämtern hergestellt werden.
- Sämtliche laufenden Konsultationen mit Fachleuten und der organisierten Zivilgesellschaft über die Vorbereitung von Rechtsakten sollten von der Kommission in einem wohl strukturierten und regelmäßig aktualisierten öffentlichen Verzeichnis aufgelistet werden, zu dem über das Internet leicht Zugang zu erhalten ist. Der Inhalt der Expertengutachten für die Kommission sollte vollständig veröffentlicht - und ihre Verfasser namentlich genannt - werden. Damit zusammenhängende Informationen, wie etwa das am Anfang erteilte Mandat, sollten ebenfalls zugänglich gemacht werden.

1. Einleitung

1.1. Vorgeschichte

Nach langen politischen und akademischen Vorbereitungen, an denen eine große Zahl von Beamten und externen Fachleuten beteiligt waren, verabschiedete die Kommission am 25. Juli 2001 ihr Weißbuch über "Europäisches Regieren"². Die Mitteilung war vom Präsidenten der Kommission, Romano Prodi, im Februar 2000 als eines der wichtigsten strategischen Ziele in seiner Amtszeit angekündigt worden. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 15. Februar 2000 - einen Tag nach der offiziellen Eröffnung der Regierungskonferenz 2000 - erläuterte Prodi die strategischen Ziele der Europäischen Kommission im Zeitraum 2000 bis 2005 und erklärte, das von ihm angekündigte Weißbuch - über eine "neue, demokratischere Form der Partnerschaft zwischen den verschiedenen Ebenen von Politik und Verwaltung in Europa" - stelle eine Reaktion auf die Erweiterung dar, "die uns zwingen wird, alle unsere Politiken radikal zu überdenken". In der Woche zuvor hatte Prodi die "Förderung neuer europäischer Entscheidungsstrukturen" als die erste und bedeutendste seiner vier strategischen Prioritäten für den Zeitraum 2000-2005 genannt³; er hatte dabei die Notwendigkeit hervorgehoben, "die Beziehungen zwischen den europäischen Institutionen und verschiedenen Regierungsebenen zu überdenken", und hinzugefügt, es sei notwendig, "festzustellen, wie das Subsidiaritätsprinzip konkret interpretiert werden kann".

Im Verlauf der Regierungskonferenz 2000 zeigte es sich, dass ungeachtet der Ergebnisse des Europäischen Rates von Nizza nicht alle Probleme im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union durch den Vertrag von Nizza gelöst würden. Dieses wachsende Unbehagen wurde durch die Erklärung 23 über die Zukunft der Union, die dem Vertrag als Anhang beigefügt ist, bestätigt. In der Erklärung wurde deutlich gemacht, dass die Staats- und Regierungschefs die Fortsetzung der quasi-konstitutionellen Debatte für notwendig hielten, die bereits zuvor vom deutschen Außenminister Joschka Fischer in der Berliner Humboldt-Universität und in nachfolgenden Reden einer großen Zahl führender Politiker neu angestoßen worden war.

Eine andere Entwicklung hatte schon früher begonnen: Nachdem die Kommission und ihr Präsident Jacques Santer am 15. März 1999 hatten zurücktreten müssen, leitete die Kommission eine Reform ihrer internen Strukturen ein, die sich vor allem auf die Finanzkontrolle, das Audit und die Personalpolitik erstreckte. Diese interne Reform wurde vom Europäischen Parlament⁴ aufmerksam verfolgt und hat jetzt das Stadium konkreter Vorschläge erreicht, z. B. für eine Änderung des Statuts der Beamten.

Das Weißbuch über Europäisches Regieren ist jetzt zwischen die Mühlsteine dieser ursprünglich getrennten Entwicklungen geraten. Während die interne Reform wahrscheinlich ein Thema von begrenztem Interesse für die breite Öffentlichkeit bleiben wird, sind die Debatte über die Zukunft Europas und die Frage des rechtmäßigen und wirksamen Regierens nach Auffassung der Kommission anscheinend so eng miteinander verknüpft, dass der Unterschied zwischen

² 'Europäisches Regieren – Ein Weißbuch', KOM(2001) 428 endgültig vom 25.7.2001.

³ Die anderen drei sind: 'Schaffung eines Raums des Friedens, der Freiheit, der Demokratie und der Sicherheit', 'Schaffung einer neuen wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda' und 'Verbesserung der Lebensqualität'.

⁴ Siehe die Entschlüsse zur Reform der Kommission auf der Grundlage der vier Berichte von Alain Lamassoure, Catherine Guy-Quint, Malcolm Harbour und José Javier Pomés Ruiz, ABl. C228 vom 13. August 2001.

Maßnahmen, die keiner Vertragsänderung bedürfen, und solchen, die Änderungen erforderlich machen, bedeutungslos zu werden droht. Die Angelegenheit wird zusätzlich dadurch kompliziert, dass durch den Vertrag von Nizza mit seinem Inkrafttreten einige Bestimmungen eingeführt werden, die das institutionelle Gefüge der Union einschneidend verändern. Der neue Artikel 190, der die Gründung europäischer Parteien erleichtert, oder die Bestimmungen über verstärkte Zusammenarbeit sind Beispiele dafür.

In dem Weißbuch werden diese Übergangssituation anerkannt und einige Bereiche aufgezeigt, "in denen Neuerungen nur mit entsprechenden Vertragsänderungen möglich sind"⁵. "Europäisches Regieren" erscheint deshalb als Untertitel in der Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat von Laeken, in der sie erste Überlegungen über künftige Vertragsänderungen darlegt.⁶ Die Kommission macht deutlich, dass die Governance-Debatte konstitutionelle Aspekte der Europäischen Union berührt und dass sie umgekehrt bei ihren vorbereitenden Initiativen für die nächste Regierungskonferenz "von den in diesem Weißbuch dargelegten Prinzipien ausgehen" wird.

In diesem Arbeitspapier wird der Versuch unternommen, das verhältnismäßig neue Konzept der Governance, wie es in der Europäischen Union angewendet wird, zu definieren und seine Auswirkungen auf die institutionelle Rolle des Europäischen Parlaments zu untersuchen. Es soll Verwendung als Basisdokument für die künftigen Beiträge des Parlaments im Rahmen der durch die Mitteilung der Kommission eröffneten Governance-Debatte finden. In Anlehnung an die dem Weißbuch zu Grunde liegende Einstellung rückt es – soweit dies möglich erscheint – die Themen unterhalb der eigentlichen Vertragsebene - d. h. Konsultation, die Rolle der Fachleute und Agenturen, bessere Regulierung (insbesondere Komitologie) und die Reform des Rates - in den Mittelpunkt.

An der Governance-Debatte sollen sich alle übrigen EU-Institutionen und –Organe, interessierte private und öffentliche Akteure sowie die Bürger allgemein beteiligen. Eine ausführlichere Mitteilung wird von der Kommission wahrscheinlich Ende 2002 vorgelegt, wahrscheinlich in engem Zusammenhang mit der Arbeit des Konvents zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2003/4. Der spanische Vorsitz hat angekündigt, er werde "die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit der Rat das Weißbuch über Europäisches Regieren nach Abschluss der darin vorgesehenen Konsultationsphase eingehend erörtern kann". Zudem "sagt er zu", die Erörterungen über die Vereinfachung des Regelungsumfelds "fortzusetzen und noch zu intensivieren, damit als nächster Schritt im ersten Halbjahr 2002 ein konkreter Aktionsplan aufgestellt werden kann"⁷.

⁵ Weißbuch, a.a.O., S. 12.

⁶ Mitteilung der Kommission über die Zukunft der Europäischen Union – Europäisches Regieren –Erneuerung der Gemeinschaftsmethode, KOM(2001) 727 endgültig vom 5.12.2001.

⁷ Mehr Europa - Programm des spanischen Ratsvorsitzes; S. 18. In dem Dokument wird ausdrücklich die "positive Aufnahme" des Mandelkern-Berichts und der jüngsten Mitteilung der Kommission über das Thema erwähnt.

1.2. Governance und die Erweiterung der Europäischen Union

Die beiden zentralen Themen des Governance-Projekts sind die Wirksamkeit und die Legitimation der europäischen Politiken und Institutionen⁸. Während sich alle heutigen Regierungen hinsichtlich der Wirksamkeit Problemen gegenübersehen (was deshalb zu einer großen Anzahl von Untersuchungen geführt hat, in denen z. B. der institutionelle und verfahrensmäßige Aufbau der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union sowie die jeweilige "Performance" verglichen werden⁹; der Charakter der Europäischen Union und ihre speziellen Gegebenheiten machen eine Lösung des Problems der demokratischen Legitimation besonders schwierig. In einer historischen Analyse jüngeren Datums¹⁰ wird die These aufgestellt, dass selbst bei den Amerikanern "Misstrauen" die "vordefinierte Einstellung" in Bezug auf die Politik und die Regierung ist.. Die Ausweitung der Macht Washingtons nach dem Zweiten Weltkrieg ist dieser Untersuchung zufolge eine Anomalie, die auf den Gegensatz zur Sowjetunion und die gelegentlich durch politische Vergleiche (bei Themen wie z. B. dem Rassismus) hervorgerufenen Verlegenheiten zurückzuführen sei. Letztere veranlassten die amerikanischen Regierungen der 60er- und 70er-Jahre zur Verabschiedung der Bürgerrechtsgesetze, die zum Machtzuwachs der Bundesregierung zu Lasten der Rechte der Bundesstaaten beitrugen.

Da die Europäische Union keinen homogenen Bundesstaat mit einem starken Zentralhaushalt bildet, ist sie ein Gemeinwesen, in dem Bürger, Unternehmen, Verbände und andere "stakeholder" aus politischen, historischen, kulturellen und sprachlichen Gründen noch größeres "Misstrauen" hegen bzw., anders ausgedrückt, Schwierigkeiten haben, spontan Vertrauen in die Gestaltung der europäischen Politik und den Entscheidungsprozess aufzubringen, wie Schmitter und andere nachgewiesen haben¹¹. Dieses Dilemma wird mit der Erweiterung der Europäischen Union auf 25-30 Mitgliedstaaten sicherlich nicht geringer werden. Das schlichte "Problem der Zahlen", das im Vorfeld der letzten Regierungskonferenz und des Europäischen Rates von Laeken neben anderen so häufig von Kommissar Michel Barnier angesprochen wurde¹², bringt schwerwiegende strukturelle Hindernisse mit sich, vor allem die Frage, ob die Union ihre Fähigkeit behalten wird, sich zu ändern, oder ob sie unbeweglich in ihrem gegenwärtigen Rechtsrahmen verharren wird¹³. In diesem Zusammenhang ist es zu bedauern, dass der Zweite Bericht über die Änderung der Verträge, in dem Anregungen für Verfahren unterhalb der Ebene der Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge dargelegt werden und der der Kommission vom Europäischen Hochschulinstitut überreicht wurde, in der Öffentlichkeit auf erheblich

⁸ S. die Mitteilung der Kommission KOM(2001)727 vom 5.12.2001 über die Zukunft der Europäischen Union, S. 7.

⁹ Hervorzuheben ist die Arbeit von G. Majone (z. B. *Regulating Europe*, London - New York 1996).

¹⁰ Brands H.W., *The Strange Death of American Liberalism*, Yale, 2001.

¹¹ In jüngster Zeit: Schmitter Philippe C., *What is There to Legitimise in the European Union ... and How Might This be Accomplished?*, Jean-Monnet-Arbeitspapier 6/01 und Beitrag zum Symposium "Das Weißbuch der Kommission über Regieren" des Europäischen Hochschulinstituts, hrsg. von Christian Joerges, Yves Mény und J.H.H.Weiler; alle Beiträge sind unter der Adresse <http://www.iue.it/RSC/Governance> abrufbar. In den weiteren Fußnoten wird das Symposium als "EHI-Symposium" bezeichnet. Die Seitenangaben sind vorläufig und werden sich mit der endgültigen Ausgabe des Buchs ändern.

¹² Z. B.: Barnier Michel, *L'urgence européenne*, Persönliche Mitteilung vom 17. Oktober 2001.

¹³ Eine ausführliche Analyse der Folgen der wachsenden Zahl von Mitgliedern der Union für den Entscheidungsmechanismus der Union findet sich in Kapitel 1 von Quermonne J.-L., *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris 1999.

geringeres Interesse stieß als der erste seiner Art, der den Vorschlag enthielt, die derzeitigen Verträge in einem Dokument *à droit constant*¹⁴ zu konsolidieren.

Aus einer anderen Sicht kann die Erweiterung als ein weiteres Vordringen quasi außenpolitischer Herangehensweisen in die “innere” (einschließlich der EU) Regelsetzung interpretiert werden. Die Außenpolitik neigt, möglicherweise unvermeidlich, dazu, Konflikte durch den Rückgriff auf die Prärogative der Exekutive und den Verzicht auf die verfassungsmäßigen Sicherungen beizulegen, die herkömmlicherweise dem Zweck dienen, die innere (und in zunehmendem Maße auch die europäische) Rechtsetzung in die Schranken zu weisen. Diese Tendenz wird durch eine andere Entwicklung erhärtet: Den Rang Europas in der Welt zu erhöhen wird als häufigster Grund für die weitere politische Integration genannt, insbesondere in Bezug auf den zweiten Pfeiler. Dadurch eröffnet sich eindeutig insgeheim ein neues Feld der “Außenpolitik” – die Beziehungen zwischen der EU und der übrigen Welt. Unter dem Gesichtspunkt eines *Europe puissance* im Werden wird die Zentralisierung im Inneren somit immer verlockender.

Eine weitere Entwicklung, die mit der Erweiterung zusammenhängt, betrifft die Wirtschaftspolitik. Die Europäische Union hat sich langsam von der negativen zur positiven Integration hin entwickelt. Negative Integration steht als Kurzform für Politiken, die Hindernisse für die Integration, insbesondere mit Bezug auf den Binnenmarkt (beispielsweise die Beseitigung von Hindernissen für den Handel und die Erbringung von Dienstleistungen), beseitigen. Die positive Integration hingegen zwingt die Mitgliedstaaten, Politiken mit hoher Wirkungskraft auf die individuelle Lage ihrer Wirtschaftsakteure (wie etwa die Einhaltung der im Stabilitätspakt vereinbarten Obergrenzen für das Haushaltsdefizit) aufeinander abzustimmen. Die letztere Kategorie lässt sich wiederum unterteilen in die Abstimmung, durch die nur eine Reihe verbindlicher Regeln (wie etwa im Stabilitätspakt) festgelegt wird und die den Mitgliedstaaten die Freiheit lässt, in Bereichen, die nicht diesen Regeln unterliegen, nach Gutdünken zu verfahren (z. B. Prioritäten für die Haushaltspolitik zu beschließen, solange diese nicht gegen das Defizitkriterium verstoßen), und in die Abstimmung, durch die die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sich um eine breite gemeinsame Ausrichtung ihrer Politiken zu bemühen. Die Euro-Zwölfergruppe z. B. unternimmt erste Versuche dazu im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik; in ähnlicher Weise beginnt die Kommission, derartige Vorschläge unter Verwendung der Methode der offenen Abstimmung zu machen.

Wie Fritz Scharpf gezeigt hat, wird die positive Integration, wie etwa die Abstimmung der Bedingungen, die die Wirtschaftsproduktion regeln (*Standortfaktoren*), zu erheblich stärkeren Spannungen zwischen den 15 Mitgliedstaaten führen als die vorangegangenen Schritte der negativen Integration, weil sich die Standardisierung auf diesen Politikfeldern (und dies gilt in noch stärkerem Maße für Politiken wie das Rentensystem oder die direkten Steuern, die bisher außerhalb des Tätigkeitsgebiets der Gemeinschaft liegen) unmittelbar auf die Lebensplanung und die wirtschaftliche Lage der meisten Bürger auswirken würde. Die Intensität der zu erwartenden Konflikte wäre sehr viel stärker als im Fall der Regulierungspolitiken, weil bei (Um-)Verteilungspolitiken die Gewinner und die Verlierer häufig leicht zu erkennen und Teilnehmer an einem im Zeichen der Konfrontation stehenden Nullsummenspiel sind. Wenn dies schon für die gegenwärtige Union gilt, so trifft es umso mehr für eine auf 25-30 Mitglieder erweiterte Union zu, in die die Bewerberländer einen völlig anderen Lebens- und Wettbewerbsstandard einbringen. Es müssten einige – sowohl für die Bevölkerung der Bewerberländer als auch für die Bürger der 15 jetzigen Mitgliedstaaten – harte Entscheidungen getroffen werden. Sie bedürften

¹⁴ Ehlermann Claus-Dieter, Mény Yves (eds.), *Reforming the Treaties Amendment Procedures*, 2. Bericht über die Neugestaltung der EU-Verträge, der Europäischen Kommission vorgelegt am 31. Juli 2000.

selbstverständlich eines hohen Maßes an Vertrauen der allgemeinen Öffentlichkeit in die europäische Rechtsetzung. Mit anderen Worten, um die Einhaltung möglicherweise schmerzhafter neuer Regeln zu erreichen, wäre ein hoher Grad an Legitimation vonnöten.

Wenn die Wirksamkeit der Rechtsetzung eine wichtige, wenn auch nicht hinreichende Quelle der Akzeptanz einer politischen Gemeinschaft durch deren Mitglieder ist, wie vor allem von Neofunktionalisten wie Majone behauptet wird, wird man sich nach der Erweiterung ebenfalls um die technischen Probleme der Beschlussfassung kümmern müssen. Im Vertrag von Nizza sind sie ganz gewiss nicht zufrieden stellend gelöst. Bis vor einigen Jahren befand sich die Union in der glücklichen Lage, "Gutes" (stärkeren Wettbewerb, niedrigere Preise, saubere Umwelt usw.) zu bewirken und damit ihre Legitimation durch ihren Gesetzesausstoß zu stützen. In einer Situation einer immer anspruchsvolleren positiven Integration, in der die Mitgliedstaaten über weitaus weniger Spielraum verfügen, wird die Input-Seite der politischen Legitimation immer wichtiger. Die Input-Legitimation wird gewöhnlich als die Legitimation definiert, die auf bestimmten Entscheidungsverfahren und Möglichkeiten der Teilhabe am politischen Prozess beruht. In diesem Zusammenhang kommen öffentliche Beratung, Konsultation und aktives Bürgertum ins Spiel. Ebenfalls in diesem Zusammenhang aber bringen die Euroskeptiker ihre Argumente vom Fehlen eines europäischen *demos*, eines echten europäischen Bereichs und einer europäischen Demokratie vor.

Ein letzter Punkt: Die Kommission, die wichtigste Regulierungsinstitution der EU, hat aus den Ereignissen im Frühjahr 1999, die in hohem Maße auf angebliche und tatsächliche Probleme mit Betrügereien und Unfähigkeit (s. oben) zurückzuführen waren, weit reichende Schlussfolgerungen gezogen. Das Parlament wird genau darauf achten müssen, ob die Kommission der wachsenden Notwendigkeit einer besseren Leistungskontrolle (im Gegensatz zur Prüfung der Rechnungsführung) voll Rechnung trägt. Die Redlichkeit der EU-Organe, wie sie von außen wahrgenommen wird, kann nur unter Beweis gestellt werden, wenn die Disziplin und die Strenge von Leistungskontrollen ernster genommen werden.

Die Vorschläge des Weißbuchs werden daher in zweierlei Hinsicht überprüft werden müssen: Bis zu welchem Grade können sie dazu beitragen, die Wirksamkeit der Rechtsetzung der Union zu steigern, wodurch ihre Output-Legitimation weiter verbessert würde, und bis zu welchem Grade berücksichtigen sie die Probleme der Anhebung der Input-Legitimation auf ein neues Niveau, wodurch ein Beitrag zugunsten einer demokratischeren und allgemein akzeptierten Europäischen Union geliefert würde, die in der Lage wäre, selbst nach der Erweiterung ein hohes Maß an Einhaltung ihrer Regulierung zu erzielen.

2. Governance - Definitionen und Interpretationen

In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der Konferenzen, Berichte und Empfehlungen über Governance, bessere Regulierung, bessere öffentliche Verwaltung und andere verwandte Themen gewaltig vermehrt; inzwischen ist das Thema bis zur höchsten politischen Ebene vorgedrungen. Im März 2000 beschloss der Europäische Rat von Lissabon das strategische Ziel, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen. Dies war nur der letzte Schritt in einer langen Geschichte früherer Programme zur Durchorganisierung von Regulierungsvorschriften (s. Kapitel 4). Außerhalb der EU leisten nicht nur die UNO und ihre Sonderorganisationen, sondern auch die OECD und die OSZE ihren Beitrag dazu. Es ist vielleicht unvermeidlich, dass die Definitionen, die diesen vielfältigen Aktivitäten zu Grunde liegen, einen recht heterogenen Charakter aufweisen, obwohl alle Aktionen an den von Beobachtern als "funktionalistisch" und operationell bezeichneten Aspekten der Rechtsetzung (z. B. Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Zugänglichkeit und Einfachheit¹⁵) ausgerichtet sind.

2.1. Vorbemerkung zur Terminologie

Im Englischen bezeichnet der Begriff "governance" häufig ohne jedes Werturteil den Prozess bzw. die Vorgänge, die mit der Ausübung öffentlicher Befugnisse (Regierung) verbunden sind. Wenn es in dieser neutralen Weise gebraucht wird, erscheint es häufig im Zusammenhang mit speziellen Bezeichnungen für bestimmte Politikbereiche (economic governance, local governance usw.). Dies ist jedoch nicht Gegenstand der politischen Diskussion über Governance in den letzten Jahren gewesen. Vielmehr wird der Ausdruck dort gebraucht, um zu signalisieren, dass seit langem bestehende Verfahrens- und institutionelle Fragen aus einer neuen Perspektive heraus frisch angegangen werden.

Von nicht wenigen MdEPs wurde in der Plenardebatte über das Weißbuch Kritik an der Kommission geübt, weil sie sich nicht einer – für Leute, deren Muttersprache nicht Englisch ist – verständlicheren Nomenklatur bediene. In Spanien existierte das Wort im 18. Jahrhundert als Gallizismus, verschwand dann aber im Laufe der Jahrhunderte. Heute taucht es als angelsächsischer Fachausdruck in der politischen Wissenschaft wieder auf, aber seine Übersetzung mit *governanza* sagt dem Durchschnittsbürger wenig. In Deutschland und Italien wird das Wort "governance" häufig unverändert gebraucht, wodurch auch seine angelsächsische Herkunft und sein liberaler philosophischer Hintergrund verdeutlicht werden. Das Wort *Regieren* im deutschen Titel des Weißbuchs vermittelt dieses neue Verständnis nicht wirklich. *Gouvernance* wird inzwischen im französischen Sprachraum im heutigen Sprachgebrauch mehr oder weniger als Entsprechung für "governance" akzeptiert, sodass die alte Verwendung des Wortes im 13. Jahrhundert wieder entdeckt wurde, d. h., die Kunst und Technik des Regierens. Allerdings ist diese Wiederentdeckung jüngsten Datums, zumindest in der Umgangssprache: In einem Allgemeinwörterbuch aus den 50er-Jahren wird *gouvernance* als Rechtsprechung in einigen niederländischen Städten, an deren Spitze ein *gouverneur* stand, sowie als Bezeichnung für das Gebäude, in dem sie stattfand, erklärt¹⁶.

¹⁵ Vgl. Abschlussbericht der Mandelkern-Gruppe über die Verwaltungsvereinfachung, 13. November 2001.

¹⁶ Petit Littré 1959, S. 999.

Es sei noch erwähnt, dass "governance" im Alltagsenglisch zu einer Sammelbezeichnung für alle Arten von Verwaltungsaufgaben geworden ist¹⁷. In diesem Sinn steht "governance" – besonders dann, wenn es mit Zusätzen wie "mehr" oder "besser" verwendet wird – lediglich für die Absicht, die politischen oder administrativen Aktivitäten auf einem bestimmten Gebiet zu verstärken, vorrangig, aber nicht ausschließlich durch öffentliche und gemeinnützige Akteure. Dieses moderne Governance-Konzept taucht im politischen Sprachgebrauch gegen Ende der 80er-Jahre auf, als sich neue Ansichten über die Organisation der öffentlichen Politiken und Körperschaften breit machten: Gute Verwaltungspraktiken in der Wirtschaft sollten den Regierungsbehörden helfen, Umfang und Qualität ihrer Dienstleistungen zu erhöhen. Auch die Senkung der Ausgaben der öffentlichen Hand und die Offenheit gegenüber den Bürgern (häufig mit "Kunden" verglichen) spielen dabei eine wichtige Rolle.

Zusammenfassend kann "governance" sowohl die objektive Beschreibung eines gegebenen politischen Systems (z. B. wenn man von der Europäischen Union als einem Governance-System *sui generis* spricht) als auch einen Katalog normativer Vorschriften für die politische Richtung bedeuten, die ein derartiges politisches System einschlagen sollte. Ralf Dahrendorf nannte "good governance" kürzlich ein Synonym für gut gemeintes "neo-sozialdemokratisches Regieren" oder den "dritten Weg"¹⁸. In einer vielleicht eher kongenialen Weise wurde "good governance" als Begriff definiert, bei dem es um eine "angemessen überprüfte Gesetzgebung und –umsetzung, zuverlässige Verwaltung und Regulierung, verbunden mit der Sorge dafür, dass die Menschen erfahren können, was vor sich geht und wer die Verantwortung dafür trägt"¹⁹, geht. Governance erstreckt sich auch auf verschiedene konzeptionelle Ebenen und verschiedene normative Ausrichtungen. Wie Tom Spencer, früheres MdEP, kürzlich bemerkte, ist Regieren nur "ein Sonderfall der Governance"²⁰. Folglich ließe sich sagen, dass die Gesetzgebung ein Sonderfall der Regulierung ist. Sowohl Governance als auch Regulierung schließen juristische und administrative Maßnahmen ein, die üblicherweise in verschiedene Grade der Bedeutung, Förmlichkeit und Allgemeingültigkeit aufgeteilt werden, wobei die Gesetzgebung im engeren Sinne (d. h., die Verabschiedung von Gesetzen) und die bloße Verwaltung (d. h., die Durchführung technischer Regelungen) die beiden Enden des Spektrums bilden. Dies führt u. a. zum Verschwimmen der Hierarchie der Rechtsnormen und unterschiedlicher Autoritätsspannen, auf die weiter unten eingegangen wird.

¹⁷ In einem kürzlich veröffentlichten Stellenangebot des British Council wurde der Tätigkeitsbereich eines "Director, Governance and Society" folgendermaßen beschrieben: "Beziehungen zwischen dem Staat, dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und öffentlichem Handeln, das die soziale Eingliederung, Chancengleichheit und eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht" und dabei Kernbereiche wie die "Menschenrechte und Gerechtigkeit, Geschlechtergleichheit, Vielfalt und die soziale Eingliederung, Partizipation und Demokratie, Verwaltung und Wirtschaft, Finanzen und Gesamtverantwortung umfasst. Auf einer ähnlichen Linie suchte die Ford-Stiftung kürzlich einen "Program Officer, Governance" für Südafrika, zu dessen Zuständigkeiten die Entwicklung von "good governance und kraftvoller Bürgerbeteiligung" sowie "örtliche Governance-Einheiten zur Erfüllung des Bedarfs an der Erbringung von Dienstleistungen, einer stärker rechenschaftspflichtigen Verwaltung und der Bedürfnisse und Erwartungen der von ihnen vertretenen Bürgerschaft" gehören sollten.

¹⁸ Dahrendorf Ralf, "Öffentliche Sozialwissenschaft - Nützlich? Lehrreich? Unterhaltsam?" *WZB-Mitteilungen* 94, Dezember 2001, S. 3.

¹⁹ Vibert Frank, "Governance in the EU - From Ideology to Evidence", *European Policy Forum Paper*, 2001.

²⁰ Spencer Tom, "Governance and Civil Society", *Journal of Public Affairs*, Band 1, Nr. 2, S. 187.

2.2. Internationale Interpretationen der Governance

Die Europäische Union ist sicherlich das herausragende Beispiel für eine institutionalisierte supranationale Governance. Die transnationale Governance über den Nationalstaat hinaus ist inzwischen jedoch eine weltweit zu beobachtende Erscheinung. Es ist deshalb angebracht, einige Elemente der internationalen Governance-Debatte zu skizzieren, um zu verstehen, wie der Gebrauch des Ausdrucks durch die Europäische Kommission beeinflusst wurde, bevor er zu einem zentralen Merkmal der EU-Reformdebatte wurde.

Der Gebrauch des Wortes "Governance" in unserer heutigen Zeit entstand hauptsächlich im Zusammenhang mit der Rolle internationaler Organisationen bei der Globalisierung: Mehr und mehr Menschen fühlen sich unmittelbar von den wirtschaftlichen und sozialen Folgen des globalen Wettbewerbs betroffen. Sie nehmen nicht länger hin, dass die Regulierung dieses Wettbewerbs entsprechend den Regeln des internationalen Rechts ausschließlich den Diplomaten und politischen Führern vorbehalten bleiben soll. Letzteres kann als Nachbildung einer liberalen Staatstheorie auf internationaler Ebene betrachtet werden: Innerhalb der Völkergemeinschaft wird der Staat wie eine Entsprechung des individuellen Bürgers innerhalb des Staates behandelt. Entgegen dieser Tradition wollen manche Bürger und Aktivisten, die sich dabei vom Verfassungsdenken inspirieren lassen, jetzt eine demokratische Kontrolle der Institutionen, die nach ihrer Ansicht die Globalisierung anführen (wie etwa die WTO und die Bretton-Woods-Institutionen)²¹. Diese Forderungen beginnen allmählich Wirkung zu zeigen: Der Generalsekretär der WTO, Mike Moore, empfahl den Parlamenten kürzlich, eine aktivere Kontrolle der Tätigkeit seiner Organisation zu betreiben – eine reichlich ungewöhnliche Erklärung für den Leiter eines zwischenstaatlichen Gremiums²².

Ganz allgemein läuft Governance auf den Gedanken hinaus, entgegen herkömmlicheren Auffassungen, denen zufolge die Governance mit ihren wichtigsten Funktionen der Gewährleistung von Wohlstand und Sicherheit überwiegend "innerhalb des staatlichen Rahmens angesiedelt ist"²³, das Regieren für neue Akteure außerhalb der klassischen staatlichen Strukturen ("Governance ohne Regierung") zu öffnen. Das Verhalten der Nationalstaaten in den internationalen Organisationen ist ein wesentlicher Bestandteil der Außenpolitik, die lange Zeit als *domaine réservé* der Exekutive betrachtet wurde. Sowohl global als auch regional kommt es deshalb in den meisten westlichen Staaten zum offenen Zusammenstoß zwischen den Versuchen, dieses Verhalten zu beeinflussen, und den klassischen Vorstellungen von der Prärogative des Staates und der Gewaltenteilung²⁴. Darüber hinaus hat sich die innenpolitische Tagesordnung der EU zu Bereichen hin verlagert, auf die die Mitgliedstaaten traditionell bedacht sind bzw. die als besonders sensibel im Hinblick auf die öffentliche Meinung gelten (z. B. die Migration).

Im Mittelpunkt der jüngsten Beschreibungen dessen, was Governance bedeutet, stehen fünf Prinzipien, die die "neue" Governance-Agenda darstellen (Effektivität, Integrität, Gleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht). Während Effektivität und Gleichheit seit langem

²¹ S. Lamy Pascal, "Entre les institutions et la société civile: comment faire progresser la gouvernance mondiale?" *Convictions* Nr. 2, Dezember 2000, S. 24.

²² Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 23. Januar 2002.

²³ Weiler Joseph H.H., "How to be a European Citizen - Eros and Civilisation", *Reihe Arbeitspapiere zu Europäischen Studien*, Frühjahr 1998, S. 12.

²⁴ S. dazu als jüngstes Beispiel zur Veranschaulichung ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts über die Rechte des Bundestags zur Kontrolle der Außenpolitik (BVerfG, 2 BvE 6/99 vom 22.11.2001), vgl. auch Helen Milner, "Regional Economic Co-operation, Global Markets and Domestic Politics: A Comparison of NAFTA and the Maastricht Treaty", *Journal of European Public Policy*, 1995, Band 2, Nr. 3, S. 337-360.

allgemein *de jure* und *de facto* anerkannte Konzepte sind, sind die Transparenz und die Rechenschaftspflicht jüngerer Datums: Sie wurden mit dem Ziel aufgenommen, Korruption und Unterschlagung zu bekämpfen und die Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates weiter zu entwickeln. Darüber hinaus umfasst das neue Governance-Modell die direkte Beteiligung von Akteuren, die früher nicht in Regierungsfunktionen einbezogen waren: Governance wird allgemein in einem umfassenderen Sinn als der Begriff Regierung definiert. Einer Definition jüngerer Datums zufolge ist mit Governance ein "Paket von Regeln, Grundsätzen und Verfahren, die bei Regulierungen oder sich überschneidenden Aktionen ins Spiel kommen" gemeint²⁵. Das UNDP betrachtet Governance als "Konzept aus einer Reihe von Mechanismen und Prozessen, die die Wahrscheinlichkeit bieten, das System aufrechtzuerhalten, die Bevölkerung verantwortlich zu machen und zu gewährleisten, dass sich die Gesellschaft den Prozess zu Eigen macht"²⁶.

Laut der Kommission für Weltordnungspolitik (Commission on Global Governance) ist Governance "ein kontinuierlicher Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden"²⁷.

In einer Beschreibung, die dem Gebrauch des Begriffs durch die Europäische Kommission vorgeht, wird Governance vor diesem Hintergrund geschildert: In der Vergangenheit erledigte der Staat die tägliche Verwaltungsarbeit und wirkte Partikularinteressen entgegen. Diese Aufgaben bedurften nur eines minimalen Beitrags der Bürger. In fortgeschrittenen und komplexen modernen Gesellschaften hat der Staat jedoch neue Rollen zu übernehmen, die weit über diese mechanischen Aufgaben hinausgehen. Er muss als Makler, als Antriebskraft und als Partner bei der partizipativen Planung tätig werden und die Voraussetzungen für organisatorisches Lernen, Ko-Evaluierung und die notwendige Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftlichen Akteuren und der Gesellschaft insgesamt schaffen²⁸.

Pascal Lamy, Kommissar für Außenhandel, hat Governance einigermaßen ironisch als "ce mot curieux, commode tant qu'on ne dit pas trop ce qu'on y met, [...] un ensemble de processus transactionnels par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, mises en œuvre et contrôlées" definiert²⁹. Ein kanadischer Beobachter beschrieb die Governance der EU kürzlich als zweigleisig: Einerseits finde eine "ökonomistische" Herangehensweise statt, die sich ein Beispiel an den Prioritäten und Normen der Außenhandelsmärkte und der Koalitionsbildung durch wirtschaftliche Akteure nehme, Normen, die auch in anderen Weltgegenden anzutreffen seien, etwa in der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA). Andererseits sei eine "institutionelle" Herangehensweise festzustellen, die sich an solchen Vorstellungen wie der Identität, der Staatsbürgerschaft und des angemessenen Verhaltens orientiert, an Aspekten also, die für die Europäische Union ziemlich einmalig sind³⁰. In der Tat entspricht diese Beschreibung

²⁵ Smouts Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations", *International Social Science Journal*, 1998, Band 50, Nr. 155, S. 81-89.

²⁶ *Jahresbericht über die menschliche Entwicklung 1992*.

²⁷ "Nachbarn in Einer Welt", Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, 1995, Kapitel I.

²⁸ Vgl. Paquet Gilles, "Innovation en gouvernance au Canada", *Optimum, La revue de gestion publique*, 1999, Band 29, Nr. 2/3, S. 80-90.

²⁹ Lamy Pascal, a.a.O., S. 26.

³⁰ Paquet Gilles, *La gouvernance en tant que précaution auxiliaire*, 2000, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.

weitestgehend den beiden Schlüsselgedanken sowohl der politischen als auch der akademischen Governance-Diskussion in Europa: Effektivität und Legitimität.

2.3. Theoretische Aspekte der Governance

In den letzten Jahren ist Governance zu einer komplexen Strömung der Forschung auf dem Gebiet der Studien über die europäische Integration und seiner vorherrschenden Disziplinen, der politischen Wissenschaften und des Rechts, geworden. Hinsichtlich der Forschungsstrategie wurde Governance als frische Perspektive begrüßt, die über die traditionelle Dichotomie der internationalen Beziehungen (die in engem Zusammenhang mit dem Intergouvernementalismus steht) hinausweist. Obwohl der praktische und normative Wert eines Großteils dieser umfangreichen akademischen Arbeit noch nicht klar ist, ist eine grobe Skizze der Kernkonzepte für die Governance-Forschung beigefügt (s. **Anhang**).

Am Anfang war Governance ein Versuch, die Mechanismen und die Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren und Institutionen auf einem gegebenen gesellschaftlichen oder politischen Gebiet zu erkennen und in Begriffe zu fassen. Eine kürzlich von Philippe Schmitter vorgeschlagene Definition fängt diese Herangehensweise gut ein:

Governance ist eine Methode/ein Mechanismus zur Bewältigung einer Vielzahl von Problemen/Konflikten, bei denen die Akteure durch Verhandlungen und Beratungen miteinander und durch die Zusammenarbeit bei der Umsetzung regelmäßig zu gegenseitig zufrieden stellenden und verbindlichen Entscheidungen gelangen. Ihr Kern beruht auf horizontalen Formen der Interaktion zwischen Akteuren, die kontroverse Ziele verfolgen, die aber hinreichend unabhängig voneinander sind, sodass keiner dem anderen eine Lösung aufzwingen kann, und trotzdem untereinander hinreichend abhängig sind, sodass beide verlieren würden, wenn keine Lösung gefunden würde³¹.

Governance, als Forschungsstrategie betrachtet, zielt auch darauf ab, zu analysieren, wie normative Kriterien wie Effektivität, Legitimität und ihre Rationalität in der Politik und in der Politikgestaltung entwickelt werden können. In den meisten Darstellungen ist Governance kein politisches Ziel an sich, vielmehr ist sie ein Werkzeug, um die Ausübung der politischen Macht zu verbessern. Mit anderen Worten, Governance lässt sich somit als komplexes Netzwerk horizontaler und (manchmal) vertikaler Beziehungen und als normative Idee definieren, um das Funktionieren der Demokratie in unserer Zeit zu verbessern.

Unter den zahlreichen Governance-Modellen, die in der Literatur zu finden sind, lassen sich mit einem gewissen Grad der Vereinfachung und unter besonderer Berücksichtigung der EU-Angelegenheiten drei Arten der Governance unterscheiden:

- **Governance auf mehreren Ebenen:** Dieses Modell wird am häufigsten zur Beschreibung der Lage in der EU verwendet. Es betont die geschichtete Wirkweise der Union, der einzelstaatlichen und regionalen Gremien, vernachlässigt aber die zunehmenden Schwierigkeiten mit der Ansiedlung geteilter Zuständigkeiten entsprechend geographischen bzw. hierarchischen Kriterien. Es ist eng mit Verfassungsdiskussionen in Juristenkreisen verknüpft.
- **Vernetzte Governance:** Dieses Modell ist durch die Arbeit in der Wirtschaft und der Unternehmensverwaltung beeinflusst, eine Arbeit, die betont, dass Organisationen “offen”,

³¹ Schmitter Philippe C, Beitrag zum EHI-Symposium, a.a.O., S. 6.

nichthierarchisch und untereinander verbunden strukturiert sein müssen. Das Modell gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, was gute oder unzulängliche Netzwerke ausmacht, und lässt somit normative Fragen außer Acht.

- **Auf Expertenwissen gestützte Governance:** Dieses Modell rührt von der Systemanalyse her und unterstreicht die Bedeutung einer optimalen Informationsverarbeitung, insbesondere von Spezialinformationen, die an den Entscheider zurückübermittelt werden, für die Wirkung zuvor ins Werk gesetzter Politiken. Dem Modell mangelt es jedoch an überzeugenden Kriterien für erwünschte bzw. unerwünschte Nebeneffekte von Entscheidungen, und es birgt die Tendenz in sich, Entscheidungen zu blockieren, die in einer Situation unvollständiger Kenntnis getroffen werden müssen³².

Obwohl es schwierig ist, diese verdichteten Modelle in die Anwendungspraxis umzusetzen, wird aus dem Folgenden klar werden, dass jedes von ihnen zu bestimmten Schlussfolgerungen in Fragen administrativer oder politischer Art führt: Ob zum Beispiel Beamten vom Typ *Generalist*, die in zentralen Organisationen (wie etwa der Kommission) tätig sind, oder Experten in Behörden für die Verabschiedung und Ausführung von Rechts- und Regulierungsakten verantwortlich sein sollten. Darüber hinaus resultieren aus ihnen unterschiedliche Vorschläge, wie die Rechenschaftspflicht und die politische Legitimität hergestellt werden können.

Governance wird von den meisten Spezialisten der europäischen Integration als kontinuierliche Weiterentwicklung öffentlicher Normen mittels der Gewichtung unterschiedlicher Interessen und Präferenzen mit dem Ziel betrachtet, die Achtung von Regeln (Einhaltung) und ein Solidaritätsgefühl (Zugehörigkeit) zu erreichen. Damit derartige Fortschritte erzielt werden können, sollten mehrere Faktoren berücksichtigt werden, von denen einige diese Aufstellung von Normen begünstigen, andere sie wiederum aufhalten:

- die Verschiedenheit der Herkunft und der Interessen der Vertreter in auf das Majoritätsprinzip gestützten (z. B. das EP) und kollegialen (z. B. die Kommission) Institutionen;
- die Ungleichheit beim Zugang zu Informationen und anderen Mitteln der Partizipation zwischen verschiedenen an der Politikgestaltung Beteiligten; hier sollte Abhilfe durch ein gesetzliches Recht auf Berufung wegen Verweigerung der öffentlichen Konsultation und Erläuterung (in der Öffentlichkeit) einer politischen Entscheidung wie auch ihrer Vorbereitung geschaffen werden;
- die Achtung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit durch sämtliche an der Politikgestaltung beteiligten Gremien in Verbindung mit der Notwendigkeit einer Überprüfung *ex post* und eines Informations-Feedbacks;
- die Achtung der Grundsätze der Behutsamkeit (bei jeder Entscheidungsfindung müssen die damit verbundenen Risiken berücksichtigt werden, und es muss angestrebt werden, wahrscheinliche und unwahrscheinliche Konsequenzen im Voraus zu bedenken) und des Mehrwerts (die Vorteile sollten größer als die Kosten sein).

2.4. Ausblick: Die Bedeutung der neuen Governance-Agenda für die EU

Die Abkunft der neuen Governance-Agenda aus dem internationalen Recht und dem Privatsektor hat bei nicht wenigen Politikern der EU Vorbehalte hervorgerufen. Ist diese modische Neuerung

³² Eine ähnliche, ausführlichere Analyse von einem liberalen Standpunkt aus findet sich bei Vibert Frank, a.a.O., Anhang I.

nur eine weitere Falle der neoliberalistischen Schule, dazu gedacht, die europäischen Institutionen zugunsten stärker marktwirtschaftlich orientierter Politiken zu schwächen? Könnte sie ein wertvolles Instrument zur Vorbereitung auf die Erweiterung, zur Stärkung der Rolle der EU auf der Welt und zur Steigerung des Vertrauens der europäischen Bürger in ihre Institutionen sein? Ist die Übernahme von Governance-Vorstellungen durch die Kommission nur ein symbolischer Nominalismus oder aber eine institutionelle Verteidigung aus Eigennutz³³?

Es besteht ein gravierender Widerspruch zwischen einem Großteil der Governance-Methodologie und den Hauptmerkmalen des europäischen Aufbauwerks: Die Europäische Gemeinschaft und in geringerem Maße die Europäische Union beruhen auf der Herrschaft des Rechts, d. h. auf der Achtung einheitlicher und verbindlicher Regelsetzung. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften spielt bei der Weiterentwicklung der Verfassung des europäischen Aufbauwerks eine Rolle, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Aller Wahrscheinlichkeit nach beruht das, was die EU an demokratischer Legitimation aufzuweisen hat, weitestgehend auf diesem überragenden Einfluss juristischer und quasi-juristischer Mechanismen. Die Governance-Debatte birgt unter Umständen das Risiko in sich, vergessen zu machen, dass "das Recht ein Mittel zur Stabilisierung von Erwartungshaltungen und zur Eindämmung von Absetzbewegungen und Trittbrettfahrerei (ist), weil es die Nichteinhaltung mit Sanktionen belegt [...] Es verwandelt Vereinbarungen in Rechte bzw. Verträge, die es für alle Mitglieder gleichermaßen verbindlich macht"³⁴.

Andererseits konzentriert sich die Governance-Debatte zu einem Großteil auf Vorstellungen von Komplexität und Vernetzung auf vielen Ebenen, die zumindest auf den höheren Ebenen der gesellschaftlichen Regelsetzung nur schwer zu verwirklichen sein dürften. Mit den Worten von Markus Jachtenfuchs "lässt (das Governance-Konzept) Fragen der politischen Macht und Herrschaft nahezu vollständig außer Acht"³⁵. Wie soll unter diesen Umständen eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten vorgenommen, wie soll festgelegt werden, wer bestimmte Entscheidungen treffen soll, wie sollen Ungleichheiten beim Zugang zur Politikgestaltung und zu den Einrichtungen der Rechtspflege berücksichtigt werden? Wie sieht es mit der Definition des Allgemeininteresses und der Rolle der nichtsektoralen politischen Organisationen (z. B. der Parteien) aus?

Wenn das Gemeinschaftsrecht lange Zeit als ein *tertium* zwischen dem (bundes-)staatlichen Recht und dem Völkerrecht gesehen wurde³⁶, sollte bei der folgenden Überprüfung stets die Tatsache bedacht werden, dass Governance in ihrer neuen Interpretation bis vor kurzem hauptsächlich in internationalen Organisationen und NROs geprägt und erörtert wurde. Man könnte sagen, dass im Rahmen der neuen Governance-Agenda ein noch junges und nur schwach legitimes Gemeinwesen, die EU, seine Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit nach der Art und Weise eines, wie manche es nennen, "Neulings in der Nachbarschaft" in der Theorie des modernen "Regulierungsstaates" zu stärken hofft; dieses Instrument hat sich noch nicht wirklich bewährt und scheint für gefestigte Strukturen wie z. B. die Nationalstaaten weitaus weniger Anziehungskraft zu haben.

³³ Der Kommentar von Neil Walker in dieser Hinsicht fällt recht harsch aus: Das Weißbuch "schlägt eine 'Wiederbelebung der Gemeinschaftsmethode' vor, die verspricht, ein Organ – die Kommission selbst – erheblich mehr als andere wieder zu beleben." a.a.O., S. 34.

³⁴ Eriksen Erik O., *Governance or Democracy? The White Paper on European Governance*, Beitrag zum EHI-Symposium, S. 9.

³⁵ Jachtenfuchs Markus, *The Governance Approach to European Integration*, a.a.O., S. 258.

³⁶ Joerges Christian, *Ökonomisches Gesetz – Technische Realisation – Stunde der Exekutive. Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission über Regieren in Europa*, Beitrag zum EHI-Symposium, S. 10

Bei der folgenden Untersuchung des Weißbuchs ist deshalb stets zu bedenken, dass es zwei mögliche Lesarten der neuen Governance-Agenda gibt:

Sie kann als Mittel, eine bloße Aktualisierung des Werkzeugs der modernen demokratischen Gesellschaften ganz allgemein und der EU im Besonderen betrachtet werden, die angewendet wird, um die interne Arbeitsweise ihrer Institutionen, ihre Effektivität und Flexibilität und, sofern dies mit Erfolg geschieht, ihre Glaubwürdigkeit zu verbessern.

- Sie kann als Selbstzweck, als neues Modell der gesellschaftlichen Organisation betrachtet werden, mit dem möglicherweise der Versuch unternommen wird, derzeitige Traditionen des demokratischen Konstitutionalismus langfristig umzugestalten.

In pragmatischerer Weise werden die Absichten der Europäischen Kommission und deren Auslegung durch Kommentatoren bewertet.

3. Das Weißbuch über Europäisches Regieren und seine Kritiker

3.1. Der Kontext: Governance und Regulierung

Eine bessere Regulierung gehört seit langem zu den bedeutenden Anliegen der europäischen Institutionen. Ein wichtiger Schritt wurde mit den Erklärungen zur redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, zu den Vorschriften über die Transparenz, den Zugang zu Dokumenten und die Bekämpfung von Betrügereien sowie über die Konsolidierung der Verträge³⁷ getan, durch die die Protokolle über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, die beide als Anhang dem Vertrag von Amsterdam beigefügt sind, ergänzt werden.

Diese Texte bildeten den Beginn einer Reihe von Aktivitäten mit dem Ziel einer besseren Regulierung und Rechtsetzung. So verabschiedete beispielsweise das Europäische Parlament eine Entschließung zur redaktionellen Qualität der Rechtsvorschriften – Bessere Rechtsetzung³⁸, der als Anhang der Entwurf einer interinstitutionellen Vereinbarung über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften beigefügt war (die interinstitutionelle Vereinbarung wurde am 22. Dezember 1998 unterzeichnet³⁹). Der Rat hatte bereits zuvor am 8. Juni 1993 eine Entschließung zur redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verabschiedet, die zuweilen noch immer als die Zehn Gebote bezeichnet werden⁴⁰. Im Generalsekretariat des Europäischen Parlaments wurden von Beamten der GD 1 und GD 2 ein Vademecum sowie im Vermittlungssekretariat eine Reihe kürzerer Texte wie etwa eine Mitteilung über Abänderungen des EP im Schmelztiegel der Vermittlung verfasst. Der jüngste Ausdruck des gemeinsamen Bestrebens der drei Institutionen, bessere Rechtstexte zu Stande zu bringen, ist der Gemeinsame Leitfaden für die Praxis, der für diejenigen Personen bestimmt ist, die an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken; dieser Leitfaden wurde von den drei Juristischen Diensten ausgearbeitet und am 16. März 2000 unterzeichnet.

Auf die vielfältigen Aktivitäten der Kommission insbesondere im Rahmen des SLIM-Programms braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Anhang B des Abschlussberichts der Mandelkern-Gruppe enthält eine nützliche Übersicht⁴¹. Es ist bemerkenswert, dass die Kommission kürzlich zwei Mitteilungen verabschiedet hat, die in engem Zusammenhang mit dem Weißbuch stehen: die Mitteilung über die Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds und die Mitteilung über bessere Rechtsetzung 200⁴², wobei die erste eine der zahlreichen künftigen Aktivitäten darstellt, die im Weißbuch angekündigt wurden.

³⁷ Erklärungen 39, 41 und 42.

³⁸ Bericht A4-0498/98 von Frau Palacio Vallelerundi, ABl. C098 vom 9. April 1999, S. 496. In der Begründung des Berichts wird ein kurzer Überblick über die Initiativen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet gegeben, wobei diejenigen aus der Zeit nach dem Vertrag von Amsterdam besonders gewürdigt werden.

³⁹ ABl. C073 vom 17. März 1999, S. 1.

⁴⁰ ABl. C166 vom 17. Juni 1993, S. 1.

⁴¹ Abschlussbericht der Mandelkern-Gruppe über die Verwaltungsvereinfachung vom 13. November 2001.

⁴² KOM(2001)726 bzw. KOM(2001)728.

3.2. Die wichtigsten Vorschläge des Weißbuchs

Die Kommission ging von der weit verbreiteten und viel beklagten Beobachtung aus, dass das fehlende Interesse der Bürger Europas an und ihr Misstrauen gegenüber der Politik und den Institutionen zunehmen. Das Problem ist auch auf nationaler Ebene festzustellen, ist aber besonders akut für die Europäische Union. Viele Menschen verlieren ihr Vertrauen in eine komplexe Maschinerie, die sie kaum verstehen. Die Union wird häufig als bürgerfern, gleichzeitig aber auch als allzu aufdringlich empfunden. Andererseits erwarten die Menschen von der Union auch, dass sie die Führung übernimmt, wenn es gilt, Antworten zu finden auf die Herausforderungen der Umwelt, Arbeitslosigkeit, Besorgnis über die Lebensmittelsicherheit und regionale Konflikte.

Dem Weißbuch zufolge können und müssen die demokratischen Institutionen und die Volksvertreter sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene den Versuch unternehmen, die Kluft zwischen Europa und seinen Bürgern zu überbrücken. Die Kommission stellt fest, dass sie diese Änderungen weder allein herbeiführen kann noch das Weißbuch ein Patentrezept für alle möglichen Probleme darstellt. Anstrengungen werden auch den anderen Institutionen, den nationalen Regierungen, den Regionen, Kommunen und der Zivilgesellschaft⁴³ der jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten abverlangt werden. Deshalb ist das Weißbuch in erster Linie an sie gerichtet. In ihm wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die in einer ersten Phase ergriffen werden können. Einige davon sollen der Kommission dabei helfen, sich im Rahmen der Aufgaben, die ihr durch den Vertrag zugewiesen werden – Initiativrecht, Durchführung der Politik, Hüterin der Verträge und internationale Vertretung – auf deutlich festgelegte Prioritäten zu konzentrieren. Das Weißbuch stellt dazu fest, dass diese unverzüglich in Angriff genommen werden.

Das Weißbuch setzt auch einen Konsultationsprozess zu dem in den anderen Institutionen und in den Mitgliedstaaten bestehenden Handlungsbedarf in Gang. Bis Ende 2002 wird die Kommission, wie sie erklärt, über ihre eigenen Fortschritte berichten und Schlussfolgerungen aus der Konsultation zum Weißbuch ziehen.

Nachdem die Kommission sich einige Zeit lang mit dieser Situation befasst hatte, erklärte sie Anfang 2000 die Reform des europäischen Regierens zu einem ihrer vier strategischen Ziele⁴⁴. Wie auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza deutlich wurde, muss die Union einerseits handeln, um ihre Governance im Rahmen der derzeitigen Verträge anzupassen, sich andererseits aber im Hinblick auf die nächste Regierungskonferenz auf eine umfassende Debatte über die Zukunft Europas vorbereiten.

Im Mittelpunkt des Weißbuchs soll der erste Schritt dieses zweigleisigen Prozesses stehen: Es schlägt vor, den Prozess der Politikgestaltung zu öffnen, um mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden; es macht klar, dass auch die nationalen Regierungen und die lokalen Verwaltungen, die EU-Institutionen und die Zivilgesellschaft tätig werden müssen.

⁴³ Die organisierte Zivilgesellschaft gemäß der Definition in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Rolle und zum Beitrag von Organisationen der Zivilgesellschaft zum Aufbau Europas, vom 22. September 1999, Abs. 7.1 (ABl. C 329 vom 17.11.1999, S. 339).

⁴⁴ Rede von Romano Prodi vor dem Europäischen Parlament am 15. Februar 2000.

3.3. Empfehlungen in Bezug auf die Kommission selbst

Das Weißbuch hat bisher mit großem Erfolg Anreiz zu Beiträgen sowohl zu seiner Vorbereitung als auch zu der Debatte gegeben, die sich nach seiner Veröffentlichung entspannt. Die Hauptrolle bei diesen Überlegungen spielen jedoch akademische und politische Institutionen gegenüber der Zivilgesellschaft und privaten Verbänden. Es mag daher wenig überraschen, wenn eine Stellungnahme, die häufig zu vernehmen ist, schwerpunktmäßig auf das institutionelle Selbstinteresse abhebt, das die Kommission zu den meisten Vorschlägen veranlasst haben dürfte, die sie hinsichtlich ihrer eigenen Reform gemacht hat. Dies ist eine Binsenweisheit, weil keine Institution für sich in Anspruch nehmen kann, völlig von dem legitimen Bestreben frei zu sein, ihr institutionelles Gewicht zu stärken. Darüber hinaus fordert die neoliberale Denkschule in der Governance-Debatte, die offenkundig die Kommission als eines der Probleme und nicht als Lösung des Problems ausgemacht hat, defensive Gegenreaktionen geradezu heraus⁴⁵.

Dennoch enthält der Text einige aufschlussreiche Sätze. Bei der Definition des Grundsatzes der Gemeinschaftsmethode erweckt die Kommission beispielsweise den Eindruck, dass allein die Kommission das europäische Allgemeininteresse definieren könne, während Rolle und Funktion der "demokratischen Vertretung" (durch das EP und den Rat) unklar bleiben⁴⁶. Dies gibt selbstverständlich zu Fragen und Befürchtungen Anlass, nicht zuletzt im Europäischen Parlament. Aber welche konkreten Vorschläge macht die Kommission zur Verbesserung ihrer Arbeitsweise?

Bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit

Die Gemeinschaftsmethode muss dahin gehend erneuert werden, dass die traditionellen Eingriffe "von oben" so weit wie möglich ersetzt und die Politikinstrumente der EU wirksamer durch nichtgesetzgeberische Maßnahmen ergänzt werden. Die Kommission gedenkt

- online Informationen über alle Phasen der Beschlussfassung bereit zu stellen;
- in einer frühen Phase der Politikgestaltung einen systematischeren Dialog mit regionalen und lokalen Körperschaften einzuführen;
- die Durchführung der Rechtsvorschriften so flexibel zu gestalten, dass den regionalen und lokalen Verhältnissen Rechnung getragen wird;
- Mindeststandards für Konsultationen zur Politik der EU aufzustellen und zu veröffentlichen.

Eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse

Die Kommission wird:

- darauf hinwirken, dass verstärkt unterschiedliche Politikinstrumente eingesetzt werden;

⁴⁵ Zur Veranschaulichung sei aus Frank Viberts im übrigen instruktivem Papier (a.a.O., S. 3) zitiert: "... Die Rolle des Kollegiums der Kommissare muss überdacht werden, um dem Ausmaß Rechnung zu tragen, in dem sich die Kommission zunehmend selbst in eine Fachbehörde verwandelt." Auf S. 16/17 findet sich zudem eine sehr skeptische Beschreibung der derzeitigen Lage der Kommission ("ihr fehlt das nötige Expertenwissen im eigenen Haus", "gibt von ihrem Wesen als Institution her in der Regel formalrechtlichen Maßnahmen der EU den Vorzug" usw.), die letztlich zu der Schlussfolgerung gelangt, dass es nützlich wäre, "Teile der Kommission und des Ratssekretariats zusammenzulegen und die für Regulierung zuständigen Teile der Kommission als Vielzweck-Regulierungsfachbehörde zu erhalten." Ähnliche Argumente finden sich in Ben Halls Papier "European Governance and the Future of the Commission", Arbeitspapier des Centre for European Reform, 2001.

⁴⁶ Weißbuch, a.a.O., S. 11 (Kasten).

- das Gemeinschaftsrecht vereinfachen und auf die Mitgliedstaaten dahin gehend 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.

Global Governance:

Die Kommission wird:

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

Neuausrichtung der Institutionen

Die Organe der EU und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam eine umfassende politische Strategie erarbeiten. Die Kommission wird:

- noch entschlossener auf die Kohärenz der Politik 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 macht geltend, dass der Rat seine Beschluss- und Entscheidungsfähigkeit bei unterschiedlicher Interessenlage der Beteiligten verbessern müsse und dass er eine engere Verknüpfung zwischen der Politik der EU und der Mitgliedstaaten herstellen solle. Wenn der Rat seiner politischen Verantwortung gerecht wird, kann der Europäische Rat sich 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.

Zusammenfassung

Eine aufschlussreiche Überblick über die Absichten der Kommission findet sich im Weißbuch selbst:

Die in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen, u.a. ein intensiverer Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden regionaler und lokaler Körperschaften, eine bessere und offener Konsultation der Zivilgesellschaft, eine bessere Nutzung von Expertenwissen und genauere Folgenabschätzungen, werden zur Verbesserung der Qualität von Politikvorschlagen 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 Regelungstatigkeit 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 Durchsetzung der Politik in Einzelfällen ermöglichen und bedeutet, dass die Kommission ihre Ressourcen nicht für allzu technische Aufgaben in Anspruch nehmen muss. [...]

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.⁴⁷

3.4. Kritikpunkte

Das Weißbuch hat bei Denkfabriken und Akademikern reges Interesse hervorgerufen, nicht zuletzt wegen seiner langen Vorbereitungsphase, in die das *Action-Jean-Monnet*-Netzwerk einbezogen war. Es weckte große Erwartungen auf einen neuen Schritt, mit dem versucht werden sollte, in einem Aufwasch einige der drängenden Probleme der Effizienz und Legitimität der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung zu lösen. Ein Kommentator verstieg sich gar zu der Aussage, dass das Weißbuch – oder jedenfalls ein Großteil der Vorarbeiten – aus rechtswissenschaftlicher Sicht das “Kern- und Dauerproblem des Integrationsprojekts” aufgreife⁴⁸. Stellenweise mutet der Wortlaut des Weißbuchs ein wenig pompös an. Manch einer runzelte die Stirn, wenn er z. B. lesen musste, dass es den Anspruch erhebt, “ein Modell für die künftige politische Organisation der Europäischen Union in Umrissen” zu skizzieren⁴⁹.

Vor diesem Hintergrund musste der Text eine Enttäuschung werden. "Das Weißbuch ist recht bescheiden. Es handelt von Instrumenten und Methoden. Es enthält keine klare Vision oder Agenda für den Umgang mit den grundlegenden Problemen des Vertrauens und der Legitimität. Welche Sendung hat die EU neben der, einen freien Markt zu errichten? Ohne ein Verständnis der Gebietseinheit und ihrer besonderen Merkmale kann es keine angemessene Diagnose geben. [...] Die Zustandsbeschreibung ist mangelhaft, und die Probleme, bei denen Handlungsbedarf besteht, beschränken sich auf solche mehr oder weniger pragmatischer Art⁵⁰.

3.4.1. Konsultation, Transparenz und Effektivität

Viele Vorschläge des Weißbuchs zur Konsultation sind inzwischen unstrittig, ja sogar überflüssig und Allgemeingut. Die meisten finden sich beispielsweise auch im Bericht der Mandelkern-Gruppe, der nahezu gleichzeitig mit dem Weißbuch ausgearbeitet wurde, sowie in einem Großteil der akademischen Governance-Literatur. Zwei Punkte bilden dabei natürlich die Hauptthemen: Wie kann ein gleichberechtigter Zugang zur Konsultation gewährleistet und wie kann die gewaltige Menge an häufig schlecht vorbereiteten und/oder voreingenommener und gezielter Informationen, die von Tausenden konsultierter Organisationen und Einzelpersonen

⁴⁷ S. 39.

⁴⁸ Joerges Christian, *Ökonomisches Gesetz – Technische Realisation – Stunde der Exekutive. Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission über Regieren in Europa*, Beitrag zum EHI-Symposium, S. 2.

⁴⁹ Weißbuch, S. 44, s. auch die Erklärung von Präsident Prodi vom 15. Februar 2000.

⁵⁰ Eriksen Erik O., a.a.O., S. 4.

hereinkommen, bewältigt, verarbeitet und verwendet werden? Um nur einen von zahlreichen ähnlichen Kommentaren zu zitieren: "Man kann sich nur wundern, was wohl geschehen würde, wenn die Aufforderungen der Kommission von den meisten oder von vielen der Akteure der 'Zivilgesellschaft' in ganz Europa, an die sie gerichtet zu sein scheinen, tatsächlich ernst genommen würden"⁵¹.

Ein Kommentator kritisiert die Kommission, weil sie "keine bewusste Strategie dafür [...], wie die Öffentlichkeit am besten 'eingebunden' werden kann", habe: "Warum sollte die 'Zivilgesellschaft' eingebunden werden: Um die Wissensbasis der Kommission zu verbessern? Um miteinander wetteifernde Präferenzen besser einschätzen zu können? [...] Um bei Verhandlungen mit dem Rat und dem Europäischen Parlament (nicht zu vergessen die Auseinandersetzungen zwischen Abteilungen) Unterstützung zu leisten? Um die Legitimation durch eine ausgeweitete Beratung zu stärken? Um die partizipative Demokratie zu fördern?"⁵².

Unter der Überschrift "Größere Einbindung bedeutet aber auch größere Verantwortung" legt die Kommission einen ihrer Gedanken dar, der darauf hinausläuft, Partnerschaften zu entwickeln, die in manchen Bereichen über die Mindeststandards hinausgehen und für die Kommission die Verpflichtung zu zusätzlichen Konsultationen nach sich ziehen; als Gegenleistung erhielte sie bessere Garantien für die Offenheit und Repräsentativität der von ihr konsultierten Organisationen. Dies stieß weder im Europäischen Parlament noch in der Zivilgesellschaft auf besondere Gegenliebe. Es wird befürchtet, dass die Kommission damit die Gefahr hervorriefe, privilegierte Klassen konsultierter Gruppen zu schaffen, sich in deren eigene Strukturen einzumischen versuchen und so ihre Unabhängigkeit untergraben würde. Die Arbeitsgruppe der Kommission, die mit der Ausarbeitung der Vorschläge für das Kapitel über Konsultation und Partizipation beauftragt war, legte in der Tat gegenüber der Idee von "Akkreditierungsregeln" für NROs große Zurückhaltung an den Tag, denn sie wurden von ihr als "zu exklusiv und eine Gefährdung des offenen Zugangs zu Konsultationsprozessen" angesehen.

Dennoch hat es als selbstverständlich zu gelten, dass Ansprüche auf Repräsentativität, Rechenschaftslegung und einwandfreie Finanzverfahren nicht nur in der öffentlichen, sondern auch in der *organisierten* Zivilgesellschaft gemäß der Definition im neuen Artikel 257 des Vertrags von Nizza konkretisiert werden. Die Forderung der Kommission an die Organisationen der Zivilgesellschaft, 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, erscheint berechtigt, sofern der Zugang zu den Institutionen der EU für kleinere Gruppen und Einzelpersonen offen bleibt. In diesem Zusammenhang gilt es Vorschläge für die Schaffung der inzwischen so genannten e-Demokratie gründlich zu prüfen. Die Befähigung derjenigen, die e-Inputs vornehmen, sind schwer zu überprüfen; sie sind nicht transparent oder offen, ihre breitere Legitimität ist anfechtbar, und benachteiligte Einzelne und Gruppen bringen möglicherweise kein oder nur wenig Vertrauen in daraus resultierende gesetzgeberische Outputs auf. Elektronische Mittel der Partizipation können vorteilhaft für die Förderung des Dialogs oder den Austausch zwischen virtuellen Gemeinschaften über Themen, Vorschläge oder Vorstellungen im Zusammenhang mit der EU sein und könnten in nützlicher Weise von EP-Fraktionen, einzelnen MdEPs (wie es bereits viele getan haben) und nationalen Parlamenten erweitert werden.

⁵¹ Scharpf Fritz W., *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, Beitrag zum EHI-Symposium, S. 10, ähnliche Bemerkungen in Kohler-Koch Beate, *The Commission White Paper and the improvement of European Governance*, *ibid.*, S. 8.

⁵² Kohler-Koch Beate, a.a.O., S.10.

Die EU verfügt in der Tat über eine Tradition umfassender Konsultation, die als Anhang zum Vertrag von Amsterdam im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verankert ist⁵³. Tausende von Industrieverbänden, politischen und anderen Interessengruppen sind in Brüssel vertreten und stehen in regelmäßigem Kontakt mit der Kommission und dem Europäischen Parlament. Im Weißbuch schätzt die Kommission z. B. die Zahl der Organisationen und Einzelpersonen, die zu den von ihrem Stab für prospektive Analysen und Governance-Team organisierten Vorarbeiten beigetragen haben, auf rund 2.500. Trotz des weit verbreiteten Gefühls, dass der Entscheidungsprozess der EU undurchsichtig ist, ist die Zahl der täglichen Verbindungen zwischen diesen Organisationen und den EU-Institutionen also beeindruckend. Die Bedeutung der Konsultation wird jedoch nicht nur im Weißbuch selbst, sondern auch in allen anderen Berichten und Empfehlungen mit Bezug auf europäisches Regieren oder bessere Gesetzgebung hervorgehoben. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist im Mandelkern-Bericht zu finden:

Konsultation ist ein Mittel transparenten Regierens. Als solches ist frühzeitige und effektive Konsultation mit den Betroffenen durch die EU und nationale Politiker ein elementares Erfordernis. Die Rolle, die Beamte, Minister oder Parlamentarier im politischen Gestaltungsprozess spielen, wird dadurch in keiner Weise überflüssig, vielmehr unterfüttert sie die Informationen, die sie zu liefern haben. Bei korrekter Durchführung kann Konsultation Verzögerungen bei der Politikentwicklung durch erst spät ausbrechenden Kontroversen verhindern und braucht Fortschritte nicht über Gebühr zu verzögern⁵⁴.

Das Zitat kann als Antwort auf Besorgnisse des Europäischen Parlaments – und anderer Kammern – wegen bestimmter Aspekte der langen Liste konsultativer Maßnahmen, die im Kommissionspapier und in anderen Texten wie etwa dem Mandelkern-Bericht vorgeschlagen werden, verstanden werden. Die starke Vermehrung von Konsultationsmechanismen und Konsultativorganisationen wird von zahlreichen Europaabgeordneten als nachteilig für die Parlamente angesehen, die doch der vornehmste Ort der politischen Debatte sein sollten, insbesondere, was die Definition des hauptsächlichen Allgemeininteresses unserer Gesellschaften betrifft.

Schätzungen zufolge stehen ca. 0,5 bis 1 Million "Akteure" (d. h. Industriekonzerne, regionale und lokale Körperschaften, Medien, KMUs und Gewerkschaftsverbände, NROs, Universitäten, Forschungszentren) regelmäßig in Verbindung mit den europäischen Institutionen. Davon kommen rund 200.000 bereits in den Genuss von Gemeinschaftsprogrammen, die von der Kommission verwaltet werden, und häufig erwarten sie, dass zu bevorzugt Zugang zu künftigen Konsultations- und Partizipationsprozessen erhalten. Es besteht die wirkliche Gefahr, dass sich eine neue korporatistische Herrschaftsform herausbildet, wenn sich die europäischen Institutionen, einschließlich des Parlaments, zu sehr auf diese "Akteure" konzentrieren. Die jüngsten Erfahrungen der Kommission mit den Rückmeldungen auf das Weißbuch zeigen beispielsweise, dass öffentliche, regionale und lokale Akteure mit einer Vielzahl von Beiträgen und konkreten Vorschlägen reagierten, während es auf Seiten der Organisationen der Zivilgesellschaft einschließlich der Sozialpartner verhältnismäßig still blieb, nimmt man zum Vergleich das Ausmaß ihrer Einbindung in die Vorarbeiten. Es ist natürlich möglich, dass dies auf die Konzentration ihrer Ressourcen auf die Debatte über die Zukunft Europas und auf

⁵³ Abs. 9 des Protokolls lautet: "[D]ie Kommission sollte vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften außer im Fall besonderer Dringlichkeit oder Vertraulichkeit umfassende Anhörungen durchführen [...]."

⁵⁴ Abschlussbericht der Mandelkern-Gruppe, S. ii.

Beiträge zum Konvent, der die bevorstehende Regierungskonferenz vorbereiten soll, zurückzuführen ist⁵⁵.

Ebenso setzen diese Organisationen oft große Erwartungen darin, was die Institutionen der Union für sie zu tun in der Lage sein sollten. Regelmäßig gibt es Beschwerden von Gruppen der Zivilgesellschaft über eine erhebliche Knappheit an verfügbaren Methoden und menschlichen Ressourcen für die Bewältigung derart vielfältiger Inputs und für die Arbeit mit offenen Netzwerken in den europäischen Institutionen. Manche Gruppen nehmen für diese neuen Aufgaben des Konsultationsmanagements sogar die Unterstützung einer Mehrheit des Verwaltungspersonals und der mittleren Führungskräfte in Anspruch. Der Wunsch, Einfluss zu nehmen, ist vollkommen berechtigt, aber es ist wichtig, eine unvoreingenommene Definition des europäischen Allgemeininteresses zu gewährleisten und eine ständig zunehmende Zahl von Konsultationen ausgewogen durchzuführen.

Ein Grundmerkmal demokratischer Systeme ist, dass sie Privilegien jeglicher Art vermeiden und die Standesgleichheit als bedeutendes gesellschaftliches und politisches Ideal ansehen. Der privilegierte Zugang zu herausragenden und rechtzeitigen Informationen kann deshalb als antidemokratisch eingestuft werden. Der Kampf um besseren Zugang zu den Dokumenten der Union, der viele Jahre lang von Aktivisten ausgetragen wurde, führte mit Recht zum Erfolg und zwang die europäischen Institutionen im Gefolge der Erklärung Nr. 41 zu den Vorschriften über die Transparenz, den Zugang zu Dokumenten und die Bekämpfung von Betrügereien im Anhang zum Vertrag von Amsterdam, eine Reihe formeller Vereinbarungen und Verhaltenskodizes zu schließen⁵⁶. Dies ist nicht zuletzt das Verdienst des Europäischen Parlaments und des Europäischen Bürgerbeauftragten, für die einige wichtige Urteile des Gerichtshofs dabei äußerst hilfreich waren.

Die bloße Größenordnung moderner demokratischer Gesellschaften jedoch, ganz zu schweigen von supranationalen Gebietseinheiten, macht es offensichtlich schwierig, das Modell der aktiven Bürgerschaft zu erreichen. Die Gesellschaft ist komplex, die politische Macht zentralisiert und der Entscheidungsprozess in der Wirtschaft verschwommen geworden. Die meisten Bürger versuchen öffentliche Themen zu begreifen und beteiligen sich durch herkömmliche Wahlereignisse. Sie fühlen sich nicht verpflichtet, sich in öffentliche Angelegenheiten einzumischen, was eine repräsentative Regierungsform - trotz neuer Kommunikations- und Informationstechnologien - unumgänglich macht. Es ist beispielsweise zu bezweifeln, ob Konsultationsforen im Internet die "Aufsplitterung der Information, [...] das Verschwinden einer

⁵⁵ Vgl. European Governance Newsletter Nr. 7, Europäische Kommission, Dezember 2001.

⁵⁶ Siehe:

- Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 145 vom 31.05.2001, S. 43.
- Gemeinsame Erklärung zu der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. L 173 vom 27.06.2001, S. 5.
- Beschluss des Präsidiums über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, ABl. C 374 vom 29.12.2001, S. 1.
- Beschluss des Rates 2001/840/EG vom 29. November 2001 zur Änderung der Geschäftsordnung des Rates, ABl. L 313 vom 30.11.2001, S. 40.
- Beschluss der Kommission 2001/937/EG, EGKS, Euratom vom 5. Dezember 2001 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 345 vom 29.12.2001, S. 94.

kohärenten Weltansicht [...] und den Glauben an die Fähigkeit, zu wissen, geschweige denn zu beherrschen“ bekämpfen können⁵⁷.

Die moderne Vorstellung der Selbstregierung setzt deshalb einen Privatsektor voraus, der Selbstsicherheit und die Gewohnheit des Zusammenschlusses erzeugt anstatt der Abhängigkeit von öffentlichen Initiativen. Die jüngsten Medienentwicklungen haben in der Öffentlichkeit jedoch ein unerbittliches Bewusstsein einer so vielfältigen Unzufriedenheit hervorgerufen, dass sie zu Bestürzung und Passivität, nicht aber zu bewusster Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten führte. Medienkonsum kann nicht die Erfahrung ersetzen, an der Bestimmung der öffentlichen Politik und an den Entscheidungen darüber mitzuwirken und dadurch “ein besserer Kenner derer zu werden, die führen wollen”⁵⁸. Ein wichtiges Ergebnis der “besseren Einbindung” könnte sein, dass sie “zu einem Lernprozess beiträgt, der eine Europäisierung der Identitäten auslöst, und er könnte übernationale Mittlerorganisationen aktivieren, die zur Herausbildung eines europäischen öffentlichen Raums beitragen. Eine Einbindung nicht nur in Konsultationen mit EU-Institutionen, sondern auch in die Aktivitäten europäischer Netzwerke vermittelt den Gedanken eines legitimen Gemeinwesens, das sich vom Zustand der modernen Zeit unterscheidet”⁵⁹.

3.4.2. Gesetzgebung in der Praxis: Komitologie, sektorspezifische Interessen und Reform des Rates

Die kühne Erklärung der Kommission, dass es, um den Entscheidungsprozess in der EU schneller und einfacher zu machen, erforderlich werden könnte, “die Notwendigkeit mancher bestehenden Ausschüsse, namentlich der Regelungs- und Verwaltungsausschüsse”, in Frage zu stellen, und ihre Ankündigung, “der nächsten Regierungskonferenz Vorschläge (zu) 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”⁶⁰, wurde von zahlreichen Beobachtern ebenfalls nachdrücklich entweder als wichtigere Anmaßung von Befugnissen und Legitimität oder, womöglich noch schlimmer, als Missachtung der Ausübung von Durchführungsbefugnissen im modernen Verwaltungsstaat innewohnenden politischen Charakters⁶¹. Dennoch macht sich die Kommission weiterhin nachdrücklich für diese Vorstellungen stark. So schlägt sie in ihrer jüngsten Mitteilung über das Regelungsumfeld vor. “Soll wieder verstärkt auf weniger ins Detail gehende Richtlinien zurückgegriffen werden, so wäre es empfehlenswert, der Kommission in geeigneten Fällen mehr Durchführungsbefugnisse zu übertragen. Parallel dazu müssten die bisherigen Verfahren auf dem Gebiet der Komitologie und der Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen seitens des Gesetzgebers erneut überprüft werden”⁶².

⁵⁷ Weiler Joseph H.H., *How to be a European Citizen*, a.a.O., S. 6; s. auch Kapitel 7 in: Siedentop Larry, *Democracy in Europe*, Harmondsworth 2000.

⁵⁸ Siedentop Larry, a.a.O., S. 129.

⁵⁹ Kohler-Koch Beate, a.a.O., S. 13.

⁶⁰ Weißbuch, S. 31, a.a.O.

⁶¹ Es sei daran erinnert, dass die Kommission bereits bei der Regierungskonferenz, die die Einheitliche Europäische Akte vorbereitete, den Versuch unternahm, selbstständige exekutive Entscheidungsbefugnisse zu erhalten.

⁶² KOM(2001)726, S. 8.

Das Europäische Parlament⁶³ stand aus den nachstehend zusammengefassten Gründen dem Komitologie-System lange Zeit kritisch gegenüber:

- Weil die Kommission gegenüber dem EP rechenschaftspflichtig ist, untergräbt jedes Verfahren, das dem Rat anstelle der Kommission Durchführungsbefugnisse verleiht, die Fähigkeit des EP, die Exekutive der EU zur Rechenschaft zu ziehen;
- das EP sollte die gleichen Rechte wie der Rat zur Prüfung, Billigung und Ablehnung vorgeschlagener Anwendungsmaßnahmen in den Bereichen haben, in denen es zusammen mit dem Rat für die Rechtsetzung zuständig ist⁶⁴.

Das Parlament hat sich einer Reihe von Instrumenten bedient, um sich bei der Umsetzung der Rechtsetzung der Gemeinschaft als gleichwertige Kraft zu behaupten: innere Reformen, um seine Ausschüssen in die Lage zu versetzen, eine bessere Kontrolle auszuüben, Blockierung der Rechtsetzung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, Kürzung der Mittel für bestimmte Komitologie-Gruppen im Rahmen des Haushaltsverfahrens oder Verhandlungen über einen *modus vivendi* bzw. interinstitutionelle Vereinbarungen. Die Forderungen des Europäischen Parlaments lassen sich wie folgt verallgemeinern:

- die Grenze zwischen der Exekutive und der Legislative so neu zu ziehen, dass die Exekutive darauf beschränkt wird, Maßnahmen durchzuführen, und bestimmte Durchführungsbefugnisse der Regierungen der Mitgliedstaaten abzuschaffen;
- das EP und die Regierungen der Mitgliedstaaten in Mitentscheidungsfragen mit gleichen Rechten auszustatten, falls eine solche Frage zur Überprüfung zurückverwiesen wird oder falls eine neue Rechtsetzung erforderlich ist;
- alle Entwürfe für Durchführungsmaßnahmen frühzeitig vor ihrer vorgeschlagenen Umsetzung zu übermitteln und den Zeitplan in allen Einzelheiten bekannt zu geben, damit sie, falls notwendig, blockiert werden können, *bevor* sie umgesetzt werden.

Dies wirft die Frage auf, ob das Parlament eine aktive und regelmäßige Kontrolle der Durchführung ("Polizeistreife") anstreben oder lieber eine Durchführungsmaßnahme so lange als angemessen akzeptieren sollte, wie es keine Beweise für das Gegenteil erhält ("Feueralarm"), z. B. durch seinen Petitionsausschuss. Eine allgemeine Antwort ist nur schwer zu geben, da die Einstellung des Parlaments von der jeweils zur Prüfung anstehenden Politik sowie von der politischen Situation in einem gegebenen Ausschuss abhängt⁶⁵. Die Parlamentsabgeordneten beklagen sich recht häufig über lähmende technische Diskussionen oder endlose Abstimmungsstunden und schlagen vor, das Parlament zu einem politischeren Ort zu machen, wo der Schwerpunkt auf hochrangig angesiedelten Angelegenheiten von strategischer Bedeutung läge. Diese Einstellung steht eindeutig im Gegensatz zur Überprüfung Stück für Stück dessen, was die Kommission und/oder der Rat in den Ausschüssen nach Artikel 202 tun. Nichtsdestoweniger vertreten selbst Kommentatoren, die im Allgemeinen positiv gegenüber der

⁶³ S. insbesondere den Bericht über die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des neuen Beschlusses des Rates vom 28. Juni 1999 – 'Komitologie' (Dok. A5-0021/2000) von Frassoni Monica im Namen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, ABl. C 339 vom 29.11.2000, S. 167.

⁶⁴ Aus Hix Simon, "Parliamentary Oversight of Executive Power: what Role for the European Parliament in Comitology?" In: Thomas Christiansen/Emil Kirchner, *Committee Governance in the European Union*, Manchester und New York, 2000.

⁶⁵ Zur Geschichte der verschiedenen Phasen des Kampfs des EP um die Kontrolle über die Komitologie wie etwa das Plumb-Delors-Verfahren, den *Modus Vivendi* oder die Vereinbarung Samland-Williamson, s. vorherige Fußnote.

Komitologie eingestellt sind, die Auffassung, dass die dort geleistete Arbeit und die von diesen Ausschüssen gefassten Beschlüsse alles andere als zufrieden stellend und sicherlich nicht ausgewogen sind.

Es gibt noch einen Punkt allgemeinerer Art: Während jede Exekutive eine natürliche Tendenz hat, von den ursprünglichen Absichten des Gesetzgebers abzuweichen, sprechen auch triftige Gründe für einen gewissen Schutz der alltäglichen Rechtsetzung vor wechselnden parlamentarischen Mehrheiten oder Sonderinteressen. Ein bedeutender Zweig der politischen Wissenschaften behauptet, dies werde verstärkt zu einer auf das "Pareto-Optimum" (d. h. eine Rechtsetzung, die ein optimales Gleichgewicht von Interessen und Gütern sicherstellt) hinauslaufenden Rechtsetzung als zu einer "mehrheitlichen" Rechtsetzung führen. Das Modell empfiehlt mit anderen Worten, öffentlichen Bediensteten zu erlauben, "eine nahezu leere Seite des Rechts zu füllen"⁶⁶.

Bleibt aber weiterhin die Frage der politischen Kontrolle, die allgemein als eine der wichtigsten Aufgaben des Parlaments anerkannt wird. Die Beispiele nationaler Systeme zeigen, dass zu den stärksten Waffen des Parlaments der Grundsatz der politischen Verantwortung von Ministern gehört. Dies wurde durch die Einführung von Anhörungen der Kandidaten für das Amt eines Kommissars durch das Parlament teilweise an die Gegebenheiten in der EU angepasst und könnte noch erweitert werden, indem das EP das Recht erhält, einen Misstrauensantrag gegen einzelne Kommissionsmitglieder zu stellen. Als allgemeine Strategie wäre es für das EP wahrscheinlich am wirkungsvollsten, *a priori* Strategien zu entwickeln, durch die die Notwendigkeit einer ständigen *ex-post*-Kontrolle detaillierter technischer Rechtsetzung entfiel, z. B. durch die Ausarbeitung strikter Regeln für die Benennung der Inhaber von Exekutivämtern (und für einen Misstrauensantrag gegen sie ...), die die Transparenz des Wechselspiels zwischen Legislative und Exekutive gewährleisten würden. Da viele der Regeln für Benennungen in den Verträgen festgelegt sind, würden Vorschläge in diesem Sinne bis zu einem gewissen Maß über das Weißbuch hinausgehen. Hinsichtlich der Transparenz jedoch wurde die Stellung des Parlaments durch den Beschluss des Rates 1999/468/EG (zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse) gestärkt; dieser Beschluss wird als bedeutender Schritt vorwärts betrachtet, sofern er *bona fide* angewendet wird⁶⁷. Man könnte also hoffen, dass Besorgnissen, wie sie Joseph Weiler geäußert hat, der die Komitologie-Ausschüsse als verborgene "Unterwelt" bezeichnet hat, Rechnung getragen wird. Weiler hat erklärt, dass "es an der Zeit ist, sich (anstelle des Supranationalismus) Sorgen über den Infranationalismus – ein komplexes Netzwerk aus nationalen Verwaltern auf mittlerer Ebene, Verwaltern der Gemeinschaft und einer Armee privater Gremien mit ungleichem und ungerechtem Zugang zu einem Prozess mit gewaltigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf das Alltagsleben – in Fragen der öffentlichen Sicherheit, der Gesundheit und aller anderen Dimensionen der sozioökonomischen Regelung zu machen"⁶⁸. Anderen Beobachtern kommen diese Ausschüsse und Arbeitsgruppen wie "kleine Räte" vor, in denen die Logik der Integration der Märkte mit den Regulierungsanliegen und –interessen, insbesondere im sozialen Bereich und auf dem Arbeitsmarkt, zur Übereinstimmung gebracht wird⁶⁹.

⁶⁶ Vgl. Siedentop Larry, a.a.O., S. 117.

⁶⁷ Vgl. z. B. Quermonne, a.a.O., S. 117, s. auch Vereinbarung 2000/600/EG zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über die Modalitäten der Anwendung des Beschlusses 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 [...], ABl. L 256 vom 1.10.2000, S. 19.

⁶⁸ Weiler Joseph H.H., *How to be a European Citizen*, a.a.O., S. 19.

⁶⁹ Z. B. Joerges, EHI-Symposium, a.a.O., S. 17.

Die letzte Stellungnahme führt zu einem Problem, das in engem Zusammenhang mit der Komitologie steht, aber über die Durchführung hinausreicht, und zwar die zunehmende Desintegration der europäischen Politikgestaltung. Die schrittweise Integration, die die Entwicklung der Union über lange Zeit hinweg kennzeichnete, ließ die Neigung aufkommen, Politiken in sektorale Stränge mit unterschiedlichen Zielen und unterschiedlichen Werkzeugen zu stückeln: Im Laufe der Zeit ist die Fähigkeit geringer geworden, die Kohärenz zu gewährleisten. Dies hat sich am deutlichsten innerhalb des Rates gezeigt, verringert aber wegen der üblichen internen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Generaldirektionen auch die Wirksamkeit der Kommission. Die derzeitigen Arbeitsweisen sämtlicher Institutionen und ihre Auswirkungen auf die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten hindern sie daran, die notwendige Führung zu leisten. Die Komitologie-Arbeitsgruppen lassen sich einigermmaßen zielbewusst vom sektoralen Interesse der jeweiligen Generaldirektion der Kommission und der beteiligten nationalen Ministerien leiten.

Es bedarf stärkerer Bemühungen zur Gewährleistung der Konsistenz dessen, was in den verschiedenen Fachministerräten gemacht wird. Der Ministerrat, insbesondere der aus den Außenministern bestehende Rat Allgemeine Angelegenheiten, hat seine Fähigkeit verloren, politische Führung zu geben und zwischen sektorspezifischen Interessen zu vermitteln, vor allem dort, wo es darum geht, Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Innenministerien über die Haltung beizulegen, die gegenüber Vorschlägen der EU eingenommen werden soll. Ein erster, sehr einfacher Schritt hätte eine sichtbare und transparente Unterscheidung zwischen den legislativen und den exekutiven Funktionen des Rates zur Folge. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat von Göteborg wurde erneut eine "effiziente Koordinierung zwischen den verschiedenen Ratsformationen" gefordert, und in der kürzlich auf der Grundlage des Berichts von Jacques Poos verabschiedeten Entschließung des EP zur Reform des Rates wird in demselben Sinne argumentiert. Es besteht Konsens darüber, dass bisher nur langsame Fortschritte erzielt wurden⁷⁰. Deshalb erscheint das Thema im Programm des spanischen Vorsitzes, und zwar sogar als eigenständiger "dringender" Abschnitt, getrennt von dem über den Konvent über die Zukunft Europas.

3.4.3. Agenturen

Das Weißbuch befürwortet die Schaffung von mehr Agenturen mit Exekutivaufgaben, die der vollständigen Aufsicht der Kommission unterstehen. Diese Exekutivagenturen weisen keine Ähnlichkeit mit den 13 EU-Ämtern und -Agenturen oder den US-Agenturen auf. Das Modell wurde als Antwort auf die Probleme mit Betrügereien entwickelt, die durch die mangelnde Kontrolle externer Unterauftragnehmer entstanden und zum Rücktritt der Kommission Santer⁶⁹ beitrugen. Außerdem kritisiert der Haushaltsausschuss des EP seit Jahren die sogenannten Büros für technische Hilfe (BAT) und fordert eine bessere und transparentere Managementstruktur für die Durchführung der Gemeinschaftsprogramme. Der Unterschied zwischen diesem neu entwickelten Modell der Exekutivagenturen, einer Art Nachfolger der BAT, und den Regulierungsagenturen, die eine wichtige Rolle in der politischen Wissenschaft der Regulierung spielen, ist nicht allgemein bekannt.

⁷⁰ Quermonne, a.a.O., S. 63 ff.

⁶⁹ siehe KOM (2001)808.

Die Argumente hinsichtlich der Vorteile der Regulierungsagenturen wurden von Simon Hix treffend zusammengefasst:

Erfolgt die Regulierung durch eine Institution, in der die Mehrheit entscheidet, wie beispielsweise das Parlament, finden die Verhandlungen zwischen rivalisierenden legislativen Koalitionen statt, und das Ergebnis ist demzufolge eine Umverteilung/Nullsumme: im Interesse der Mehrheit, gegen die Interessen der Minderheit. Wird die Regulierungspolitik jedoch einer unabhängigen Institution übertragen, die gehalten ist, im ‚öffentlichen Interesse‘ zu handeln, ist das Ergebnis eine positive Summe. Und dies kann durch ‚Transparenz‘, durch eine Überwachung seitens der Medien und des Parlaments und die Überprüfung des Regulierenden durch die Justiz ergänzt werden. Mit anderen Worten kontrolliert durch Pareto-Effizienz und Transparenz niemand eine Agentur... [aber] die Agentur untersteht der Kontrolle⁷⁰.

In den letzten Jahren hat sich die Zahl der EU-Agenturen beträchtlich erhöht. Nach einem langsamen Beginn im Jahr 1975 (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung) hat sich die Zunahme beschleunigt (1990: Europäische Stiftung für Berufsbildung, Europäische Umweltagentur; 1993: Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt; 1994: Gemeinschaftliches Sortenamt, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU; 1997: Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit; 2000: Europäische Agentur für Wiederaufbau). Während die meisten dieser Agenturen nur beratende Funktion haben, gibt es einige mit Regulierungskompetenzen nach dem Vorbild der US-Agenturen (wie die Umweltschutzagentur bzw. die Lebensmittel- und Drogenbehörde), die von einigen Beobachtern als Modellfall für Europäische Agenturen betrachtet werden. Aber selbst die Agenturen mit Beratungsfunktion spielen eine sehr aktive Rolle im europäischen Meinungsbildungsprozess.

Mehrere neue Agenturen werden wahrscheinlich bald ihre Tätigkeit aufnehmen, sobald man sich auf ihren Sitz geeinigt hat⁷¹. Die Bezeichnung dieser Agenturen ist ein weiterer Hinweis darauf, dass sich der Charakter des europäischen Regierens wandelt: die wachsende Rolle von Sicherheitsangelegenheiten, Zuwanderung, Justiz und Inneres wird deutlich.

Die Aufgabe der Exekutiv- bzw. Regulierungsagenturen wurde eingehend von der Politikwissenschaft ganz allgemein und in jüngster Zeit auch von Spezialisten auf dem Gebiet der europäischen Integration untersucht. Ein Großteil dieser Arbeit beruhte auf Vergleichen, da die US-Agenturen seit langem Gegenstand von Studien sind, in denen analysiert wird, wie die größtmögliche Legitimation der Ergebnisse politischer Systeme zu erreichen ist. Agenturen, die teilweise vom Gesetzgeber unabhängig sind, werden als Instrument zum Ausgleich besonderer Interessen und zur Gewährleistung der Kontinuität bei der Durchsetzung von Rechtsnormen betrachtet. Seit den 70er Jahren wird der Hauptgrund dafür in der zunehmenden technischen und wissenschaftlichen Komplexität von Rechtsakten gesehen, wodurch es für die Parlamente fast unmöglich ist, legislative Details und die Umsetzung von Normen wirksam zu kontrollieren. Vor allem die Experten für europäische Integrationsstudien des neofunktionalistischen Lagers verteidigen Agenturen daher als ausgezeichnetes Instrument zur Erhöhung des politischen

⁷⁰ Hix Simon, *The Study of the EU II*, a.a.O., S. 51.

⁷¹ Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, deren Sitz sich vorläufig in Brüssel befinden wird, die Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, Eurojust, die Europäische Polizeiakademie, die Agentur für die Sicherheit des Luftverkehrs, die Beobachtungsstelle für Migration und Asyl, die Agentur für die Sicherheit des Schienenverkehrs, die Gemeinschaftsagentur für die Visaverwaltung und die Zivilschutzagentur.

„Ausstoßes“ (d.h. qualitativ hochwertiger Regulierung) und somit der Legitimation der Europäischen Union⁷². Dies ist besonders wichtig, weil wissenschaftliches Fachwissen, das eng mit der Politikgestaltung zusammenhängt, trotz des globalen Charakters von Wissenschaft und Technologie nach wie vor vorwiegend auf nationaler Ebene organisiert wird.

Das Europäische Parlament hat generell eine positive Haltung zu Agenturen eingenommen. Die Frage der politischen und haushaltsrechtlichen Kontrolle muss auch hier angemessen behandelt werden. Entweder behält die Kommission ihre volle Verantwortlichkeit für die Agenturen gegenüber dem Parlament oder das Parlament erhält das Recht, an Nominierungen und anderen wichtigen Kontrollmaßnahmen betreffend die Agenturen beteiligt zu werden. In wichtigen Studien zum EU-Agentursystem wird argumentiert, dass ein größerer Einfluss des EP auf die Agenturen ein ausgezeichnetes Mittel wäre, die Legitimation des Regulierungssystems der EU zu erhöhen. Darüber hinaus wäre es außerordentlich wichtig, dass sich diese Gremien so bald wie möglich einen guten Ruf erwerben. Da sie nicht über die quasi natürliche Legitimation einer direkt gewählten Institution verfügen, benötigen sie eine gute Bilanz korrekter Entscheidungen und vorbildlicher Praxis zur Rechtfertigung ihrer Befugnisse. Renommiertere Regulierungsagenturen können als Vermittler zwischen Experten und der breiten Öffentlichkeit fungieren. Sie sollen auch als Netzwerkkoordinatoren und nicht als zentrale Regulierungsorgane handeln und somit die direkte Verwaltung durch die Kommission, die "politisch unvorstellbar und wahrscheinlich unerwünscht"⁷³ ist, durch eine dezentrale Regulierung ersetzen.

Wissenschaftliches Fachwissen kann die Entscheidungsträger nur in begrenztem Maße beeinflussen. Ein wissenschaftliches Urteil wird oft nicht mit gesicherten Erkenntnissen, sondern mit Wahrscheinlichkeiten untermauert. Dadurch werden Entscheidungen zur Verhältnismäßigkeit (Kosten-Nutzen-Verhältnis) und die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen in Bezug auf Regulierungsgesetze für den Entscheidungsträger wichtig und potenziell gefährlich, sei es auf der politischen oder der Regulierungsebene. Dessen ungeachtet konnten einige nicht gewählte Institutionen wie die Europäische Zentralbank oder Regulierungsbehörden Legitimation gewinnen, indem sie sich durch eine nachgewiesene Bilanz guter Entscheidungen Ansehen erwarben.

3.4.4. Neue Regulierungsinstrumente

Die jetzige europäische Agenda dreht sich nicht mehr um die weitere Vervollkommnung einheitlicher Regeln der Integration von Märkten. Sie dreht sich darum, die Probleme und Beschränkungen zu bewältigen, die durch die Integration der europäischen Märkte für die Mitgliedstaaten in Politikbereichen entstanden sind, die bislang selbst nicht europäisiert waren (z.B. der Arbeitsmarkt). Die territorialen und (menschlichen) Auswirkungen der EU-Politik in Bereichen wie Verkehr, Energie oder Umwelt sollten behandelt werden. Diese Politik sollte Bestandteil eines kohärenten Ganzen sein, wie es im zweiten Kohäsionsbericht der EU festgestellt wird; eine Logik, die zu sehr auf einzelne Sektoren gerichtet ist, muss vermieden werden. Ebenso sollten die auf regionaler und lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen mit

⁷² Vgl. Majone G., *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, London, 1990, und von demselben Autor „The European Community: An Independent Fourth Branch of Government in: G. Brüggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, S. 23 ff.

⁷³ Dehousse Renaud, "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, Band 4, 1997, S. 246.

einem umfassenderen Paket von Grundsätzen vereinbar sein, die eine nachhaltigere und ausgewogenere territoriale Entwicklung innerhalb der Union unterstützen würden.

Da es sich als zunehmend schwierig erweist, solche Fragen im Rahmen der Gemeinschaftsmethode zu behandeln, haben die Kommission und der Europäische Rat in den letzten Jahren neue Konzepte entwickelt. In ihrer vor kurzem veröffentlichten Mitteilung zur "Vereinfachung und Verbesserung des ordnungspolitischen Umfelds" schlägt die Kommission Folgendes vor:

"Im Übrigen müssen hinsichtlich der Entscheidung, mit welcher Art von Maßnahmen die Ziele des Vertrags verfolgt werden sollen, alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt werden: Es gibt Rechtssetzungs-, Koordinierungs- und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen, die zwingend oder nicht zwingend sein können. Darüber hinaus sollten angesichts der Tatsache, dass sich in einzelnen Bereichen neue Herausforderungen stellen, die Betroffenen selbst (Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, sonstige Akteure) unter Umständen stärker eingebunden werden, damit sie auch Verantwortung übernehmen und damit es – gemäß den vorgenannten Grundsätzen, dem Transparenzgebot und im Interesse der Allgemeinheit – nicht zu einer Überfrachtung mit unnötigen Rechtsvorschriften kommt, die dem widersprechen würden"⁷⁴.

Die in dem Weißbuch besonders befürworteten drei "zwingenden bzw. nicht zwingenden Maßnahmen" sind Koregulierung, offene Koordinierung und vertragliche Vereinbarungen. Alle drei sind darauf angelegt, das traditionelle Instrumentarium um neue Ansätze zu ergänzen, die vor kurzem als Regieren durch Konsultation (z.B. sozialer Dialog), Regieren durch Überzeugungskraft (z.B. durch externes Fachwissen wie Wissenschaftler oder Agenturen) und Regieren durch die Verbreitung bewährter Verfahren (Benchmarking) kategorisiert wurden⁷⁵.

Mit der **Koregulierung** soll weder eine Umgehung des Gesetzgebers noch ein Verzicht auf Rechtsetzung bezweckt werden. Es sollte stets Sache des Gesetzgebers sein, in jedem Einzelfall zu beurteilen, in welchem Umfang auf die Koregulierung zurückgegriffen werden soll. Die Modalitäten dieses Rückgriffs sollten im Rahmen des interinstitutionellen Dialogs geklärt werden. Der Vertrag sieht deshalb Vereinbarungen der Sozialpartner auf europäischer Ebene vor, die entweder durch einen zwingenden Rechtsakt des Rates oder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten durchgeführt werden können (vgl. Artikel 138 und 139 des Vertrags). Die Ausarbeitung gemeinschaftsrechtlicher Normen durch Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert die Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität⁷⁶.

Die **offene Koordinierungsmethode** sollte ebenfalls fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit, den Austausch bewährter Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer

⁷⁴ KOM(2001)726 vom 5.12.2001, S. 8.

⁷⁵ Telo Mario, *Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales*, Beitrag zum EHI-Symposium, 2001, S. 5.

⁷⁶ Das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit legt die Grundlinien fest, wie diese beiden Grundsätze anzuwenden sind. Es rechtfertigt Maßnahmen der Gemeinschaft in den Fällen, in denen die betreffende Angelegenheit transnationale Aspekte aufweist, in denen Maßnahmen eines Mitgliedstaats allein oder mangelndes Handeln der Gemeinschaft im Widerstreit zu den Erfordernissen des Vertrags stehen würden oder in denen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene aufgrund ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen klare Vorteile brächten. Daneben verpflichtet das Protokoll die Gemeinschaft, die nationalen Regierungen, die lokalen Behörden, Wirtschaftsakteure und die breite Öffentlichkeit zu umfassenden Konsultationen, einfachen Gesetzen und zur Bewertung der finanziellen/administrativen Auswirkung von Maßnahmen.

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.

Die Methode ist in der Doktrin generell gut angesehen. Bei einer korrekten Anwendung sollten die nationalen Regierungen gehalten sein, sich auf ein gemeinsames Problem zu konzentrieren und ihre eigene politische Wahl in Bezug auf dieses Problem und aus der Perspektive des Vergleichs zu erwägen; noch wichtiger ist, dass die offene Koordinierung, indem ihr Ergebnis der Peer Review und der Überprüfung durch die Öffentlichkeit unterliegt, günstige Bedingungen für Lernen durch Überwachung schaffen sollte. Das Hauptproblem aus der Sicht des Parlaments ist natürlich, dass es an der Entscheidungsfindung nicht beteiligt ist.

Interessant ist jedoch die Feststellung, dass die Politiken, bei denen die offene Koordinierung als Instrument vorgeschlagen wird (z.B. die Beschäftigungspolitischen Leitlinien des Europäischen Rates von Luxemburg 1998) sorgfältig strittige Themen vermeiden, in denen sich Nullsummenkonflikte der in Kapitel 1.2 beschriebenen Art ergeben könnten. Die Luxemburg-Liste umfasst hauptsächlich Ziele, die alle unterschreiben (Verbesserung der Beschäftigungschancen, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit, Stärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit). Langwierige Probleme wie die Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme, die einige als notwendige langfristige Begleiterscheinung der EWU sehen, sind daher im Rahmen der konsensorientierten Philosophie, die in der offenen Koordinierungsmethode angelegt ist, nur schwer zu behandeln⁷⁷. Es ist nur zu hoffen, dass die Methode im Laufe der Zeit als Brücke zur klassischen Gemeinschaftsmethode dienen kann. Können parallele Politiken oder vielleicht sogar Ziele in den meisten Mitgliedstaaten auf freiwilliger Grundlage erreicht werden, würde die Effektivität der europäischen Politikformulierung offenkundig verbessert.

In Absatz 36 seiner Entschließung stellt das EP trocken fest, dass, wenn die Kommission davon ausgeht, dass von Koregulierung kein Gebrauch gemacht werden sollte, wenn "Vorschriften in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen", ihr Anwendungsbereich dann nicht sehr groß sein dürfte⁷⁸. Sowohl die Koregulierung als auch die offene Koordinierungsmethode können der Rechtsetzung in einigen Fällen überlegen sein, aber sie haben auch Nachteile. Einerseits gibt es weniger politischen Widerstand von denjenigen, die die Kosten der Umsetzung tragen (private Akteure wie die Industrie im Fall der Koregulierung bzw. die Mitgliedstaaten im Fall der offenen Methode), da diese Akteure ein größeres Mitspracherecht bei der Gestaltung der politischen Ziele und der einzusetzenden Instrumente haben. Die Anreize der für die Umsetzung Verantwortlichen werden hierbei berücksichtigt. Andererseits bieten diese Methoden eine geringere Rechtssicherheit und können deswegen kritisiert werden, weil bestimmte Interessen verzerrt vertreten werden.

⁷⁷ Zwei Beispiele – ein skeptisches und ein eher optimistisches – sind in Scharpf Fritz, *Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe*, MPIfG-Diskussionspapier 00/5, 2000, und Mario Telo, a.a.O. zu finden.

⁷⁸ Protokoll vom 29. November 2001. Dok. PE304.289, basierend auf dem Bericht zum Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“, der von Sylvia-Yvonne Kaufmann im Namen des Ausschusses für konstitutionelle Angelegenheiten verfasst wurde (Dok. A5-0399/2001).

3.4.5. Das Weißbuch und die Verfassungsdiskussion

Der oben dargestellte Themenkatalog macht deutlich, dass eine klare Trennlinie zwischen „Änderungen, die nicht den Vertrag berühren“ und Vertragsüberprüfungen immer künstlicher würde. Die Kommission stellt am Schluss des Weißbuchs fest, dass „sie sich aktiv an der Vorbereitung des bevorstehenden Europäischen Rates in Laeken beteiligen und ihre Ansichten zu den von der Europäischen Union zu verfolgenden Zielen sowie zum institutionellen Rahmen darlegen werde, der zur Erreichung dieser Ziele notwendig ist. Dabei beabsichtige sie, die Grundsätze des Weißbuches heranzuziehen“.

Am Ende des belgischen Vorsitzes wurde ein Konvent zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2003/4 durch die Annahme der „Erklärung von Laeken“ geschaffen. Der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, hat bereits Konsultationen mit seinen beiden Vizepräsidenten und mit dem spanischen Vorsitz aufgenommen. Der Konvent nahm seine Tätigkeit am 28. Februar 2002 auf und eröffnete damit die Diskussion über notwendige Vertragsänderungen einen Monat, bevor die Kommission beginnen wird, die (vermutlich lange) Liste von Stellungnahmen zu ihrem Weißbuch zu bewerten.

Zwar hält nichts die Kommission oder das Parlament davon ab, eine parallele Diskussion über dieses Thema zu führen, doch wird sich ein natürlicher Trend abzeichnen, die eher „verfassungsrechtlichen“ Aspekte des Weißbuchs (beispielsweise die Kapitel Komitologie und Agenturen) in die Beratungen des Konvents einfließen zu lassen. Andererseits werden die eher pragmatischen und sachlichen Vorstellungen wahrscheinlich mit der laufenden internen Reform der Verwaltungsstruktur der Kommission verschmelzen oder diese zumindest beeinflussen. Diese Reform könnte und sollte wahrscheinlich einen beträchtlichen Teil der eher technischen Aspekte des Weißbuchs umfassen (wie die Vielzahl der Vorschläge und Ankündigungen zur Organisation der Konsultationsverfahren).

Wie der obigen Kurzdarstellung zu entnehmen ist, wurde die Kommission hauptsächlich durch die Modelle Governance auf mehreren Ebenen und wissensgestützte Governance beeinflusst⁷⁹. In einer ziemlich eleganten zweigleisigen Strategie erklärt sie sich zur Befürworterin neuer Regelungsmethoden und einer Neuausrichtung der Institutionen **und** verteidigt die Nützlichkeit bewährter Instrumente. Eine Reihe kritischer Stimmen, vor allem aus dem neoliberalen Lager, war beunruhigt darüber, dass im Weißbuch die Bedeutung der Verträge verteidigt und alte Regulierungsinstrumente wie die Gemeinschaftsmethode gepriesen wurden. Ihnen zufolge haben die Entwicklungen in den letzten 10 Jahren, die – und das ist am wichtigsten – zur bevorstehenden Erweiterung der Union führten, die politische Lage der EU so grundlegend verändert, dass ein völlig neues System erforderlich ist.

Mit dem Weißbuch wird jedoch recht erfolgreich versucht, sowohl den Wert des europäischen Aufbauwerks in seiner jetzigen Form hervorzuheben als auch neue Konzepte einzuführen. Indem es vertragliche Vereinbarungen, Koregulierung und offene Koordinierung vorschlägt, zeigt es, dass es die jüngste Governance-Diskussion sorgfältig beachtet hat. Eine politische Beurteilung von Instrumenten wie dreiseitigen Verträgen wird weitgehend von den allgemeinen Ansichten zu den Vor- und Nachteilen von privatrechtlicher gegenüber staatlicher Regulierung abhängen.

⁷⁹ Im Weißbuch wird Governance wie folgt definiert: „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.“

Selbst wenn das Problem einer ungleichen Anwendung europäischer Normen gelöst werden könnte, ist es alles andere als klar, dass Vertragsbeziehungen immer transparenter und wirksamer bzw. weniger kompliziert und schwerfällig sind als staatliche Regulierung. Das Weißbuch vertritt dazu eine recht ausgewogene Position. Dies ist ermutigend verglichen mit radikalen Tabula-Rasa- und staatlichen Minimallösungen wie ein "Zerreißen der Verträge"⁸⁰.

In dem Weißbuch wird auch recht überzeugend dargelegt, dass eine korrekte Umsetzung der Gemeinschaftsgesetze sowie eine faire Darstellung der Verdienste der nationalen **und** europäischen Institutionen in der Öffentlichkeit in die Zuständigkeit der nationalen und regionalen Regierungen sowie der öffentlichen Behörden und der Medien fallen. Selten zuvor hat die Kommission dies so offen festgestellt. Dieser Aspekt ist dennoch in den Stellungnahmen zum Weißbuch nicht positiv aufgegriffen worden.

Problematischer ist, dass die AKTIONSPUNKTE des Weißbuchs oft sehr allgemein und vage gehalten sind: "noch entschlossener auf die Kohärenz der Politik und die Bestimmung langfristiger Ziel hinwirken", „ein systematischeres und offensiveres Konzept für den Umgang mit besonders wichtigen Netzen entwickeln“ oder „prüfen, wie die Einbindung lokaler und regionaler Akteure in die Gestaltung der EU-Politik verbessert werden kann“ sind typische Formeln zur Beschreibung dessen, was die Kommission in Zukunft zu tun beabsichtigt, Formeln, die offen für alle Arten von Erwartungen oder Vorbehalten sind. In gewisser Weise stellt das Weißbuch eine Wunschliste und eine Aufzählung von Projekten dar, die bereits früher angekündigt wurden.

3.5. Zusammenfassung

Das Weißbuch ist ein methodisches Dokument, das kaum auf konkrete EU-Politiken Bezug nimmt oder entsprechende Beispiele verwendet. Vergleiche mit dem Weißbuch zum Binnenmarkt und anderen wegweisenden Initiativen der Kommission müssen daher enttäuschend ausfallen. Selbst wenn das Weißbuch kein "spektakulärer Misserfolg"⁸¹ ist, steht nicht fest, ob die Debatte über das Regieren als gesonderter Diskussionsstrang in dem kompakten Bereich der internen Verwaltungsreform der Institutionen, einer besseren Regulierung und der verfassungsrechtlichen Reform überleben wird⁸². Wenn es denn einen gibt, so mag der "Mehrwert" der neuen Agenda zum Regieren verglichen mit den gerade erwähnten alten Debatten in der Tatsache liegen, dass sie die Aufmerksamkeit direkter auf die allgemeine Frage der politischen Rechenschaftspflicht und Legitimation lenkt. Entscheidender ist, dass das Weißbuch als ein „Versuch der Kommission, verlorenes Terrain zurückzugewinnen“, bezeichnet wurde⁸³.

In einer möglicherweise vereinfachenden Zusammenfassung kann die Kritik am Weißbuch in vier Kategorien unterteilt werden:

⁸⁰ Vibert Frank, *Europe simple, Europe strong*, London 2001, S. 229.

⁸¹ Weiler Joseph H.H., *Conclusions to the Conference „Le Grand Debate“ – Setting the Agenda and Outlining the Options*“ Brüssel, 15./16. Oktober 2001.

⁸² „[...] das Weißbuch muss und soll nicht als endgültiger oder dauerhafter Beitrag zu der heutigen Debatte über die institutionelle Reform, sondern lediglich als eine Episode innerhalb einer erweiterten Verfassungsgeschichte und als Beitrag dazu bewertet werden.“ Walker Neil, a.a.O., S. 3.

⁸³ Kohler-Koch Beate, a.a.O., S. 3.

- Mit den Worten von Neil Walker “mag das Verhältnis zwischen dem allgemeinen philosophischen Rahmen des Weißbuchs und bestimmten institutionellen Vorschlägen plausibel und überzeugend, es kann aber nie zwingend sein. Bestimmte Ziele sind nicht nur vage und unbefristet, sie sind auch nicht notwendigerweise kumulativ oder ergänzen einander. Vor allem die Vorschläge, die die Leistung (Effektivität und Kohärenz) betonen, können manchmal in einem Spannungsverhältnis zu denen stehen, die die Legitimation (Offenheit, Beteiligung und Rechenschaftspflicht) betonen“⁸⁴.
- Die Kommission unterschätzt, dass “Offenheit und Einbeziehung aller Gruppen“ sehr wahrscheinlich zu widerstreitenden Interessen führen, die in einem heterogenen Umfeld wie der EU schwer miteinander zu vereinbaren sind. Die relevanteste Frage, wie nämlich die politische Aussöhnung effektiv zu bewältigen ist, wird in dem Weißbuch nicht behandelt. Die Verbindung von Offenheit und Einbeziehung aller Gruppen führt nicht zu einer wirksamen Politik, sondern kann jedes politische Ergebnis blockieren“⁸⁵. Das Konzept des Regierens durch Beteiligung ermutigt als solches die Bürger nicht, aktiver zu werden, denn der politische Prozess bleibt hochkompliziert – und wird durch bestimmte Praktiken des Regierens noch komplizierter gemacht.
- Die Kommission konzentriert sich auf die institutionelle Rolle, die sie bei dem Einsatz neuer Konsultationswerkzeuge, ordnungspolitischer Instrumente und der Umsetzung von Gesetzen spielen will. In dem Weißbuch wird angestrebt, die Rolle der Kommission bei der Entscheidungsfindung in mehreren Aspekten zu erweitern: Es stärkt die Rolle der Kommission bei der Anwendung neuer Werkzeuge und besteht darauf, dass die Gesetzgebung durch den Rat und das Parlament auf wesentliche Merkmale beschränkt werden sollte, während die Einzelheiten der Kommission obliegen sollten. Zugleich zielt es darauf ab, die Rolle der Komitologie, des Instruments des Rates zur Kontrolle der Umsetzung durch die Kommission, zu beschneiden.
- Es gibt keine europäische Regierung, die erforderlichenfalls “hinausgeworfen” werden kann. In krassem Gegensatz zu den Regierungen der Mitgliedstaaten spielt die **direkte** politische Kommunikation mit den Wählern für die Kommission keine existentielle Rolle. In der EU bleiben Verhandlungen zwischen den Organen und einigen begrenzten Gruppen, die direkt von ihren Maßnahmen betroffen sind – seien es pluralistische, Lobbying- oder unternehmerische Praktiken – der Kern der ‘Beteiligungs’-Logik. Laut einem Wissenschaftler ist dies wahrscheinlich die Ursache sowohl der Schwäche ihres Präsidenten und ihrer Mitglieder im Vergleich zu den Regierungschefs und ihrer etwas technokratischen Philosophie zum europäischen Regieren⁸⁶. Die Kommission unterschätzt die Herausforderung, die darin besteht, die europäischen Bürger von der Angemessenheit und Fairness der europäischen Politik zu überzeugen. Sie erkennt nur unvollkommen, dass “in dem speziellen verfassungsmäßigen Umfeld Europas [ihre] Entscheidung nur wirksam wird, wenn sie von den nationalen Gerichten beachtet und von einem nationalen öffentlichen Bediensteten loyal ausgeführt wird, [der]einer nationalen Verwaltung angehört, die von [ihm] eine besonders starke Loyalität und Haltung erfordert”⁸⁷.

Es ist sehr zweifelhaft, ob das Europäische Parlament einige dieser Fragen einfach durch eine weitere Verstärkung seiner Befugnisse lösen kann. Die durch das kritische Echo auf das Weißbuch aufgeworfenen Fragen gehen jedoch auch das Europäische Parlament unmittelbar an, das die dreifache Verpflichtung hat, sich am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, die

⁸⁴ Walker Neil, a.a.O., S. 33.

⁸⁵ Kohler-Koch Beate, a.a.O., S. 7.

⁸⁶ Vgl. Möllers Christoph, *Policy, Politics oder politische Theorie?*, Beitrag zum EHI-Symposium, 2001.

⁸⁷ Weiler Joseph H.H., *Conclusions ...*, a.a.O., S. 9.

politische Kontrolle über die Exekutive auszuüben und als das einzige gewählte europäische Organ die europäischen Bürger zu vertreten.

4. Das Europäische Parlament in der Debatte über das Regieren

4.1. Die erste Reaktion des Parlaments auf das Weißbuch

Während viele der Anregungen des Weißbuchs unstrittig sind oder vom Europäischen Parlament sogar dringend erwartet werden, gibt es einige Themen, die das interinstitutionelle Gleichgewicht und die Beziehungen zwischen den europäischen Institutionen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft berühren. Das größte Anliegen des Parlaments als des einzig demokratisch gewählten EU-Organs ist die Forderung nach Achtung der grundlegenden Vertragsbestimmungen und die Betonung seiner wesentlichen Rolle als Mitgesetzgeber und Haushaltsbehörde. Es steht daher in Bezug auf eine kritische Einschätzung von Laissez-Faire- und Antiregulierungssystemen auf der Seite der Kommission. Es betrachtet jedoch auch die Vorschläge der Kommission, die offenkundig ihren eigenen institutionellen Interessen dienen, skeptisch. In den Debatten sowohl im Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten als auch im Plenum wurde deutlich, dass vorrangig die Vorschläge zu Konsultation, Komitologie/Agenturen und institutioneller Reform für das Parlament von Interesse sind und einer größeren Aufmerksamkeit bedürfen.

4.1.1. Frühere Erklärungen zu damit zusammenhängenden Fragen

Wie oben erwähnt, nahm die Kommission den offiziellen Text am 25. Juli 2001 an. Im November 2001 kündigte die Präsidentin des Parlaments an, dass sie das Weißbuch an den Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten als den zuständigen Ausschuss und an alle betroffenen Ausschüsse zur Stellungnahme verwiesen habe. Nach der Sommerpause hatte der Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten bereits beschlossen, eine knappe politische Reaktion auf das Weißbuch im Hinblick darauf vorzubereiten, die folgenden Konsultationen so bald wie möglich zu beeinflussen. Ebenso wurde ein umfangreicheres Dokument, in dem das im Weißbuch vorgeschlagene vollständige Konsultationsverfahren berücksichtigt wird, vorgesehen, das noch nicht vorgelegt wurde. Der Ausschuss erörterte das Weißbuch und den Berichtsentwurf zwischen September und November 2001 auf vier Sitzungen. Sieben weitere EP-Ausschüsse reichten Stellungnahmen ein. Am 13. November 2001 nahm der Ausschuss den von Sylvia-Yvonne Kaufmann ausgearbeiteten Berichtsentwurf zum Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ an⁸⁸.

In der Einleitung des Entschließungsentwurfs wird hervorgehoben, dass das Weißbuch viele Fragen aufgreift, die seit Jahren intensiv erörtert werden⁸⁹. Die Titel einiger dieser EP-Entschlüsse vermitteln einen Eindruck von der Bandbreite der abgedeckten Themen:

⁸⁸ Dok. A5-0399/2001.

⁸⁹ Siehe die Erwägungsgründe zu Beginn der Entschließung und die Verweise auf früher EP-Entschlüsse wie die Entschließung vom 4. September 2001 zum 17. Jahresbericht der Kommission über die Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (1999), vom 3. Juli 2001 zum Entwurf einer interinstitutionellen Vereinbarung über eine strukturiertere Verwendung der Wiederentwurfsverfahren für Rechtsakte, vom 16. Januar 2001 über die Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zur Überprüfung einer Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (SLIM) und vom 26. Oktober 2000 zu den Berichten der Kommission an den Europäischen Rat „Eine bessere Rechtsetzung: Gemeinsam Verantwortung übernehmen“ (1998) und „Eine bessere Rechtsetzung 1999“ (ABl. C 197, 12.7.2001, S. 433).

- Entschließung auf der Grundlage des von Hernand Herman erarbeiteten Berichts über Verbesserungen der Funktionsweise der Organe ohne Vertragsänderungen⁹⁰,
- Entschließung auf der Grundlage des Berichts Lööw über Transparenz und demokratische Kontrolle⁹¹,
- Entschließung auf der Grundlage des Berichts Brok über die Einsetzung des Präsidenten der Kommission⁹²,
- Entschließung auf der Grundlage des Berichts Bourlanges über den Entscheidungsprozess im Rat im Hinblick auf die Erweiterung⁹³.

Diese Texte zeigen, dass das Parlament laufend Fragen unterhalb der Vertragsebene im Zusammenhang mit der künftigen Arbeitsweise der Organe im Hinblick auf die Erweiterung erörtert.

Parallel zum Bericht Kaufmann erarbeitete der Ausschuss für konstitutionelle Fragen auch – und wird dies weiterhin tun – Entschließungsentwürfe zu Themen, die eng mit dem Europäischen Regieren zusammenhängen, insbesondere die Entschließungen zur Reform des Rates auf der Grundlage des Berichts von Jacques Poos⁹⁴, zu den Beziehungen zu den nationalen Parlamenten auf der Grundlage des Berichts von Giorgio Napolitano⁹⁵ und zur Abgrenzung der Befugnisse auf der Grundlage des Berichts von Alain Lamassoure (Annahme im Ausschuss für April 2002 geplant⁹⁶).

4.1.2. Anmerkungen und Empfehlungen zum Weißbuch

Vor diesem Hintergrund wird in dem Bericht Kaufmann die Bereitschaft der Kommission begrüßt, erneut die Art und Weise zu prüfen, wie die Union ihre Befugnisse ausübt, aber auch eine Reihe kritischer Anmerkungen gemacht. Erstens bekräftigte der Ausschuss, dass das Entscheidungssystem der EU “parlamentarisiert“ werden muss, da allein die demokratisch legitimierten Institutionen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene verantwortliche legislative Entscheidungen treffen können. In Bezug auf die Konsultation wird festgestellt, dass die **organisierte Zivilgesellschaft** zwar wichtig ist, aber kein eigenständiger Träger demokratischer Legitimation sein kann, was sich schon daraus ergibt, dass ihre Vertreterinnen und Vertreter vom Volk nicht gewählt sind und also von ihm auch nicht abgewählt werden können. Im Gesetzgebungsverfahren können nur Rat und Parlament als Ko-Gesetzgeber unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der in den EU-Verträgen vorgesehenen Organe, d.h. insbesondere des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, der Kontakt zwischen den EU-Organen und den Wirtschafts- und Sozialakteuren gehalten und die regionalen und lokalen Behörden in die Lage versetzt hat, eine größere Rolle in der EU-Politik zu spielen, verantwortlich entscheiden.

⁹⁰ ABl. C 219 vom 30.07.99, S. 369.

⁹¹ ABl. C 104 vom 14.04.99, S. 14.

⁹² ABl. C 104 vom 14.04.99, S. 37.

⁹³ ABl. C 150 vom 28.05.99, S. 276.

⁹⁴ A5-0308/2001; angenommene Texte, 25. Oktober 2001, Dok. PE310.371.

⁹⁵ A5-0023/2002; angenommene Texte, 7. Februar 2002, Dok. PE313.865.

⁹⁶ Dok. PE304.276.

Der Ausschuss wies, nachdem mehrere seiner Mitglieder diesen Teil des Weißbuchs im Meinungsaustausch im Ausschuss kritisiert hatten, darauf hin, dass die Schaffung gemeinschaftlich beschlossener **Konsultationsstandards** und –praktiken auf der Ebene der Union nicht an „Gegenleistungen“ seitens der Organisationen der Zivilgesellschaft geknüpft sein darf, weil für eine lebendige Demokratie eine unabhängige, kritische Öffentlichkeit unverzichtbar ist. Er bekräftigte aber auch, dass die demokratischen Anforderungen an den gemeinschaftlichen Regelungsprozess bezüglich Verantwortlichkeit und Transparenz auch für diese Organisationen gelten müssen.

Der Ausschuss stellte fest, dass die Frage geprüft werden müsse, wie detailliert die **Regulierung** auf EU-Ebene insbesondere mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung sein solle. Die Verwendung sogenannter „Rahmenrichtlinien“ müsse mit angemessenen Mechanismen der demokratischen Kontrolle einhergehen. Der Ausschuss betonte ferner, dass die Ausarbeitung eines „Aktionsplans für eine bessere Rechtsetzung“ durch Arbeitsgruppen beim Rat und bei der Kommission eine gravierende Verletzung der Gemeinschaftsmethode darstelle, da das Parlament über die Arbeit dieser Gruppen weder unterrichtet noch daran beteiligt worden sei (siehe unten). Die Mitglieder ersuchten daher die Kommission, davon Abstand zu nehmen, dem Europäischen Rat von Laeken einen solchen Aktionsplan vorzulegen, und forderten eine interinstitutionelle Vereinbarung zu diesen Fragen. Als Reaktion darauf versprach Präsident Prodi in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament, eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe zu Fragen der besseren Rechtsetzung einzurichten.

Das Europäische Parlament nahm die vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen vorgeschlagene Entschließung am 29. November 2001 mit den in dem Bericht skizzierten Grundsätzen an. Es bekräftigte somit seine Rolle als Ko-Gesetzgeber und schloss das Risiko aus, dass bestimmte Vorschläge in dem Weißbuch sich auf die wirksame Ausübung seiner **politischen Verantwortung** auswirken können. Im Einvernehmen mit der Kommission bekräftigte das Parlament auch sein Bekenntnis zur **Gemeinschaftsmethode** und seine Verpflichtung, künftige Vorschläge, die den politischen Prozess für die Zivilgesellschaft offener machen, zu prüfen. Im Zusammenhang mit Letzterem wird die Kommission in der Entschließung des Parlaments aufgefordert, in Verbindung mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss organisatorische Strukturen zu finden, damit ein Konsultationsverfahren der betroffenen Kreise sinnvoll und effizient durchgeführt werden kann.

Was die Delegation von Verantwortung an die Agenturen angeht, wird in der Entschließung des Parlaments grundsätzlich dem Ansatz der Kommission zugestimmt, es wird jedoch zusätzlich die Forderung erhoben, die Bedingungen für ein **Rückrufverfahren** zu schaffen. Außerdem sollte der Einrichtung verselbständigter **Regulierungsbehörden** nur zugestimmt werden, wenn besonderes wissenschaftliches oder technisches Fachwissen erforderlich ist und eine dezentralisierte Verwaltung angemessen erscheint. Dies sollte jedoch nicht zu einer Verkürzung der Fach- und Rechtsaufsicht durch die Kommission und zu einer Auflösung der politischen Verantwortung der Kommission führen. Im Einklang mit seiner Tradition erkannte das Europäische Parlament die Bedeutung der Information und Kommunikation mit den Bürgern über die Herausforderungen, denen sich Europa gegenüber sieht, und betonte die Rolle der **parlamentarischen Debatte** über drängende politische Fragen, um das Interesse der Bürger an europäischen Fragen zu wecken.

In diesem Zusammenhang bekräftigte das Parlament seine Überzeugung, dass der **Rat** seine Sitzungen öffentlich abhalten soll, wenn er als Legislativrat tagt; in diesem Fall müssen

Beratungen und Abstimmungen öffentlich sein und Abstimmungsergebnis und Stimmerklärungen von Ratsmitgliedern veröffentlicht werden⁹⁷.

In vorletzten Absatz seiner Entschließung erklärte das Parlament, es beabsichtige, die zahlreichen im Weißbuch angekündigten Einzelvorschläge und –maßnahmen sorgfältig zu prüfen, sobald sie ihm unterbreitet worden seien; es sind dies Folgende:

- Leitlinien für die Einholung und die Nutzung von Expertenwissen,
- Prioritäten bei der Ermittlung etwaiger Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht,
- Kriterien für die Errichtung neuer Regulierungsagenturen,
- “Verhaltenskodex” von Mindeststandards für Konsultationen,
- Konzept für den Umgang mit besonders wichtigen Netzen,
- Programm zur Überprüfung und Vereinfachung des vor 2000 verabschiedeten Gemeinschaftsrechts im Eilverfahren,
- Kodifizierung gegenwärtiger Verwaltungsvorschriften für die Behandlung von Beschwerden,
- Prüfung der besseren Unterstützung des Rahmens für transnationale Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Akteure auf EU-Ebene,
- Vorschlag von Partnerschaftvereinbarungen zwischen Verwaltungen der Mitgliedsländer,
- Überprüfung der Vertretung der Europäischen Union in internationalen Gremien.

4.2. Regieren auf mehreren Ebenen: das Europäische Parlament und politische Kontrolle

Wie in der obigen Einleitung festgestellt, hatte die Kommission ursprünglich die Idee, eine rasche Reform des Europäischen Regierens vor der nächsten Vertragsüberprüfung in Gang zu bringen, um die Union bürgernäher zu machen und sie so schnell wie möglich auf die Erweiterung vorzubereiten. In dem Weißbuch gibt es jedoch Angelegenheiten unterhalb der Vertragsebene, die das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union tiefgreifend beeinflussen.

Der frühere Präsident der italienischen Abgeordnetenkammer, Luciano Violante, fasste die Probleme zusammen, mit denen die Regierungen und Parlamente in den meisten westlichen Ländern konfrontiert sind.⁹⁸ Andere Parlamentarier wie Ralf Dahrendorf kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen⁹⁹. Hiernach machen sowohl die Parlamente als auch die Regierungen eine Phase weitreichender Veränderungen in ihren Aufgaben, ihren gegenseitigen Beziehungen und in ihren Kontakten mit der Gesellschaft insgesamt durch. Die EU wird mehr als andere Organisationen kritisiert, weil sie Hindernisse für wirtschaftliche Leistung und Wettbewerbsfähigkeit durch mühsame Verwaltungserfordernisse aufbaue. Es ist daher ganz logisch, dass sich nicht nur die Kommission, sondern auch die Regierungen der Mitgliedstaaten seit so langer Zeit mit Regulierungsproblemen beschäftigen, so dass es für die Verfasser einiger Berichte schwierig zu werden scheint, den Überblick über frühere Anstrengungen zu behalten.

⁹⁷ Was die endgültigen Abstimmungen angeht, sind diese Informationen jetzt auf der Website des Rates verfügbar.

⁹⁸ Tagung hochrangiger Beamter aus Regierungszentralen zum Thema “Konsequentes staatliches Handeln. Die Rolle der Regierungszentrale“, Budapest, 6.-7. Oktober 2000.

⁹⁹ Siehe Dahrendorf Ralf, *Stirbt der Parlamentarismus?*, Vortrag für die Friedrich-Naumann-Stiftung vom 10. Februar 2001.

Bei der Überprüfung dieser Tätigkeiten gelangte der Wirtschafts- und Sozialausschuss zu folgender Schlussfolgerung:

Für die Vereinfachung sind keine neuen Ideen notwendig; erforderlich ist vielmehr die wirksame Umsetzung der Vorstellungen, die bereits vom Ausschuss selbst, von der Kommission, vom Europäischen Rat in Lissabon, vom Bericht Molitor und von zahlreichen anderen betroffenen Gremien dargelegt wurden. Zwar räumt der Ausschuss ein, dass es oft einfach ist, Angelegenheiten komplizierter zu machen, und kompliziert, sie zu vereinfachen, doch stellt er auch fest, dass es sinnlos ist, über Verpflichtungen zu reden, wenn wir nicht bereit sind, sie umzusetzen, und fruchtlos, neue Verpflichtungen einzuführen, wenn die bestehenden nicht erfüllt werden¹⁰⁰.

Was den Appell der Kommission in dem Weißbuch, der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen sollten versuchen, so bald wie möglich Informationen über die einschlägige Gesetzgebung einzuholen, und zugleich die Forderungen nach frühzeitigeren Informationen angeht, die in manchen Stellungnahmen eben dieser Institutionen erhoben werden, gewinnt man tatsächlich den Eindruck, dass es effektiv am politischen Willen zur Umsetzung mangelt.

4.2.1. Der Mandelkern-Bericht

Im November 2000 trafen sich die Minister für öffentliche Verwaltung aus der gesamten EU in Straßburg, um eine Reihe von Fragen von gegenseitigem Interesse zu diskutieren – die Reform des öffentlichen Dienstes, e-government, die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und bessere Regulierung. Zur weiteren Beratung über eine bessere Regulierung setzten sie eine hochrangige Beratungsgruppe unter dem Vorsitz von Dieudonné Mandelkern ein und beauftragten sie, einen Bericht zur besseren Regulierung zu erarbeiten. Die Gruppe setzte sich aus erfahrenen Experten aus allen 15 Mitgliedstaaten zusammen. Beamte des Generalsekretariats der Kommission, insbesondere aus dem Governance-Team, nahmen ebenfalls als Beobachter teil. In dem Schlussbericht sind mehrere Hinweise auf das Weißbuch enthalten. Die Kontakte der Mandelkern-Gruppe mit dem Europäischen Parlament waren jedoch selten.

Im November 2001 übermittelte die Gruppe ihren endgültigen Bericht den Präsidenten des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und des Ministerrats sowie den nationalen Ministern für öffentliche Verwaltung. Das Dokument betrachtet die wesentlichen Bereiche, in denen eine Verbesserung der Regulierungsqualität notwendig ist und schlägt einen Aktionsplan mit sehr engen Fristen und ein neues Programm zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften (SimpReg) vor. Frühere Anstrengungen ähnlicher Art wie der Bericht Molitor¹⁰¹ oder ein französisch-deutscher Bericht über die negativen Auswirkungen der EG - Gesetzgebung auf die Beschäftigung („Deregulierung jetzt“, ebenfalls 1995 verfasst) werden nicht erwähnt.

Der Bericht Mandelkern enthält eine Analyse bewährter Verfahren zur Sicherung einer qualitativ guten Regulierung über den gesamten Gesetzeszyklus. Er enthält auch konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebungsinstrumente (sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Gemeinschaft), obgleich die Verantwortung der Mitgliedstaaten nicht voll anerkannt wird. Die Qualität der nationalen und gemeinschaftlichen Gesetzgebung würde

¹⁰⁰ Stellungnahme 1496/2001, S. 21.

¹⁰¹ KOM(1995)288.

verbessert, wenn die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane – jeweils innerhalb ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs – die Empfehlungen des Berichts umsetzen würden. In dem Bericht wird das Europäische Parlament aufgefordert, die von den anderen Organen unternommenen Aktionen zur Kenntnis zu nehmen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer besseren Regulierung bei seiner eigenen Arbeit und internen Koordinierung die gleiche Aufmerksamkeit zu schenken. Das Parlament wurde jedoch nicht ersucht, sich aktiv an der Ausarbeitung des Textes zu beteiligen.

In dem Weißbuch und dem Bericht Mandelkern gibt es offenkundig Themen, die sich überschneiden. Die vielen praktischen Vorschläge in dem Bericht können hier nicht bewertet werden. Eines der institutionell am meisten ins Auge springenden Themen ist die sehr restriktive Definition einer guten Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes in dem Bericht: “[...] zu überprüfen, dass die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihres nationalen Verfassungssystems nicht ausreichend verwirklicht werden können und dass sie daher durch Maßnahmen seitens der Europäischen Union besser erreicht werden können“¹⁰². Dies scheint weiter zu gehen als die Definition des Amsterdamer Protokolls, insofern als die Beweislast noch weiter in Richtung Union verlagert wird und letztlich zu dem führen kann, was Mario Telo als „subsidiarité vers le bas“ bezeichnet hat¹⁰³. Ist es möglich, ex ante zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten nicht die gleiche Wirkung erzielen können?

Viele der Gründe für die komplexe Regulierung sind inhärente institutionelle Hindernisse, die nur durch eine Vertragsüberprüfung beseitigt werden können, sollten die Mitgliedstaaten dies für notwendig halten. Ein innovativer Aspekt des Mandelkern-Berichts ist, dass die Mitgliedstaaten explizit berücksichtigt werden, womit der Charakter des Europäischen Regierens auf mehreren Ebenen und die schwache Position der Europäischen Kommission bei der materiellen Durchsetzung anerkannt werden.

Das Hindernis, das die Komplexität und das Wachstum der EU-Regulierung am konkretesten berührt, wird als die **politische Asymmetrie** des europäischen politischen Systems definiert. Auf nationaler Ebene gibt es einen politischen Mechanismus – das kollegiale Vorgehen der Regierung –, das eine Vielzahl von Interessen in die Politikgestaltung einbringt. Auf europäischer Ebene setzt sich der zuständige Rat, selbst wenn die Vorschläge von der Kommission kommen müssen (die bei ihrer Tätigkeit nach dem kollegialen System die verschiedenen Forderungen und Interessen abzuwägen versucht), aus den Fachministern zusammen, die für die endgültige Entscheidung zuständig sind. Diese Asymmetrie bewirkt eine systematische Tendenz hin zu einer detaillierten und plethorischen Regulierung.

Eine korrekte Umsetzung bedeutet, dass die national umgesetzten Rechtsvorschriften mit den europäischen Rechtsvorschriften im Einklang stehen. Die Freiheit der nationalen Behörden, Form und Methode zu wählen, ist wegen des Inhalts der europäischen Rechtsvorschriften geringer geworden. Die Beschränkungen der Mitgliedstaaten rühren daher, dass durch das bedingte Recht von Einzelnen, sich bei nationalen Gerichten auf Richtlinien gegen den Staat zu berufen, die Unterschiede zwischen Richtlinien und Verordnungen geringer und dass die Richtlinien technischer und detaillierter geworden sind.

¹⁰² S. 9.

¹⁰³ A.a.O., S. 3.

4.2.2. Institutionelle Aspekte der Komitologie

In der klassischen Hierarchie gesetzlicher Normen legt die Rahmengesetzgebung die grundlegenden Prinzipien fest, und die Sekundärregeln gelten als technische Umsetzung dieser Grundsätze. Die Verabschiedung des Primär- und Sekundärrechts über den traditionellen parlamentarischen Weg erweist sich zunehmend als unpraktisch, nicht nur in der EU, sondern auch in den meisten nationalen Demokratien. Angesichts ihrer schwindenden Befugnisse ringen daher viele Parlamente sowohl in parlamentarischen als auch in präsidentialen Systemen mit der Exekutive, um ihren entscheidenden Einfluss auf die Gesetzgebung zu erhalten bzw. wiederzuerlangen. Im EU-Kontext führte dies zu langen Konflikten zwischen dem Parlament und der Kommission darüber, wie das Parlament in die Tätigkeiten der Komitologieausschüsse der Kommission eingebunden werden soll, die die Rahmengesetze des Rates im Sinne der Definition in Art. 202 EGV umsetzen¹⁰⁴.

Im Gegensatz zu vielen nationalen Parlamenten haben die Gesetzgebungsbefugnisse des Europäischen Parlaments in den letzten 15 Jahren jedoch erheblich zugenommen. Es war schwierig, diese neuen Befugnisse auf den Regierungskonferenzen, die zu den jeweiligen Vertragsüberprüfungen führten, zu erhalten; daher hatten die anderen Organe den Wunsch, das zu tun, was möglich schien, um ihre Umsetzung bei der täglichen Gesetzesarbeit zu verzögern. Eine Strategie dabei war, die Gesetzesänderungen des Parlaments aus formalen Gründen zu kritisieren ("nicht klar", "nicht zielgerichtet" "nicht in der Tradition von ..." usw.). Zwar mag dies in einigen Fällen zutreffen, doch wird das Argument auch ins Feld geführt, um politische oder institutionelle Konflikte zu verbergen. Demzufolge sind Absätze, die unmittelbar die Ausgewogenheit der Befugnisse zwischen den Organen betreffen (wie die Einsetzung von Ausschüssen zur Verwaltung eines vorgegebenen Programms nach Art. 202 EGV) in Vermittlungsgesprächen am strittigsten. Das Problem ist bei weitem nicht erledigt und wird in legislativen Entschlüssen nach wie vor regelmäßig zur Sprache gebracht¹⁰⁵.

Ein anderes Beispiel aus der Zeit unmittelbar nach der Annahme des Beschlusses 1999/468/EG kann dies noch verdeutlichen. Im Juni 1999 nahm der Rat in Erfüllung der dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Erklärung 31 und nach Anhörung der Kommission und des Parlaments diesen Beschluss an, in dem die Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Befugnisse¹⁰⁶ festgelegt sind, die die letzte Aktualisierung der Regeln betreffend die Komitologie darstellt. Er strukturiert die Ausschusskategorien neu und spezifiziert sie und erfüllt auch einige der langjährigen Forderungen des Parlaments. Letzteres wird von Anfang an in die Verfahren dieser Ausschüsse einbezogen und hat die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, eine Umsetzungsmaßnahme unter bestimmten Gegebenheiten zu überprüfen (falls der Basisrechtsakt nach Artikel 251 des Vertrags erlassen wurde und falls sie nach Auffassung des Parlaments über die in diesem Basisrechtsakt vorgesehenen Umsetzungsbefugnisse hinausgeht). In den Vermittlungsverhandlungen betreffend die ersten Rechtsakte, über die im Rahmen der Mitentscheidung nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses zu befinden war (die Programme LEONARDO, SAVE und ALTENER), schlug der Rat vor, den anwendbaren Wortlaut des obigen Beschlusses zu reproduzieren, um die in den Programmen einzusetzenden Ausschüsse zu charakterisieren, wohingegen das Parlament auf einem einfachen Hinweis auf den

¹⁰⁴ Eine präzise Zusammenfassung ist in Hix Simon, *Parliamentary oversight*, a.a.O. zu finden.

¹⁰⁵ Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist der Bericht "internet: Bereich oberster Stufe".EU" (A5-0027/2002) von Colette Flesch (Mitentscheidungsverfahren, zweite Lesung, im Plenum noch nicht angenommen): Das EP schlägt erneut vor, das vorgeschlagenen Ausschussverfahren vom Regelungsverfahren in ein Beratungsverfahren zu ändern.

¹⁰⁶ ABl. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23.

Artikel des Beschlusses bestand. Nach einigen Verhandlungsrunden und den Stellungnahmen der Juristischen Dienste beider Organe stimmte der Rat einem Kompromisstext zu, der der ursprünglichen Position des Parlaments sehr nahe kam.

Bei diesem Beispiel gibt es einen Widerspruch zwischen zwei Kriterien einer guten Gesetzentwurfsarbeit: einerseits Hinweise zu vermeiden und andererseits präzise und klar zu sein. Die meisten "Mitentscheidungsbeobachter" waren seinerzeit aber ziemlich überzeugt, dass es zumindest eine der Absichten des Rates war, die Klarheit zu verwischen, die in dem Beschluss vom 28. Juni 1999 gewonnen worden war, und bei künftigen Programmen möglicherweise einen größeren Spielraum zu haben. Ähnliche öffentlichkeitswirksame Konflikte ergaben sich aus dem Bericht des früheren Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts Alexandre Lamfalussy über die Verfahren der Annahme von Regelungen betreffend die europäischen Finanzmärkte¹⁰⁷. Der Kompromiss, der für die Regulierung der Finanzmärkte gefunden wurde, wird zumindest von der Kommission als Modell für weitere Schritte der Komitologiereform und für die Vorschläge betrachtet, die sie der nächsten Regierungskonferenz hierzu unterbreiten wird. Die wesentlichen Merkmale dieses Kompromisses lauten wie folgt:

- Die Kommission verpflichtet sich formal, Rat und Parlament in Bezug auf die Umsetzungsmaßnahmen "gleich zu behandeln"; insbesondere beabsichtigt die Kommission, die Position des Parlaments und Entschlüsse zu Umsetzungsmaßnahmen, die über die in dem Primärrecht festgelegten Grundsätze hinausgehen, "weitest möglich zu berücksichtigen";
- das Parlament beabsichtigt, die der Kommission übertragenen Befugnisse nach einem Zeitraum von vier Jahren einer Überprüfung zu unterziehen ("Auflösungsklausel");
- die Kommission erklärt sich damit einverstanden, den EP-Abgeordneten drei Monate zur Prüfung der Umsetzungsmaßnahmen einzuräumen, wobei vereinbart wird, dass dieser Zeitraum im Falle eines dringenden Beschlusses verkürzt werden kann;
- die Kommission akzeptiert die Forderungen des Parlaments nach Transparenz und umfassender Konsultation in Bezug auf zu verabschiedende Maßnahmen. Sie akzeptiert den Wunsch des Parlaments, einen Ausschuss der Marktteilnehmer unter der Schirmherrschaft des Ausschusses der Wertpapierregulierungsbehörden einzusetzen.

Das Parlament hätte auch gerne einen Beobachter zu den Sitzungen des neuen Wertpapierausschusses entsandt, aber laut Kommissionsmitglied Bolkestein ist dies aus rechtlichen Gründen nicht möglich.

Für das Parlament sind diese neuen Vereinbarungen zeitlich befristet. Für die Zukunft hofft es auf eine Überprüfung des Artikels 202 des Vertrags auf der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2004. In seinem Beitrag zur Debatte im Plenum unterstützte auch Kommissionspräsident Prodi eine Änderung dieses Artikels, um den beiden Ko-gesetzgebern (Rat und Parlament) in Bezug auf die Exekutivbefugnisse der Kommission eine gleichwertige Rolle zuzugestehen.

Allgemeiner betrachtet war die Hierarchie der Rechtsnormen Thema nicht nur umfangreicher wissenschaftlicher Arbeit, sondern auch mehrerer Regierungskonferenzen und parlamentarischer Berichte, beispielsweise bei der Ausarbeitung des Vertragsentwurfs 1984, der von Altiero Spinelle im Namen des Institutionellen Ausschusses des EP verfasst und in dem ein

¹⁰⁷ Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der Europäischen Wertpapiermärkte, Brüssel, 15. Februar 2001, siehe EP-Entschließung vom 5. Februar 2002 auf der Grundlage des Berichts über die Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich der Finanzdienstleistungen (Berichterstatter: Karl von Wogau) im Namen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, Dok. A5-0011/2002.

"Gemeinschaftsrecht" vorgeschlagen wurde. Angesichts einer fehlenden kohärenten Nomenklatur für europäische Normen (es gibt beispielsweise unter dem gleichen Namen Verordnungen auf der Grundlage des Vertrags und Verordnungen zur Durchführung von Verordnungen der ersten Art) hat sich das Europäische Parlament traditionell recht positiv zu einer klareren Unterscheidung europäischer Normen geäußert, aber auf seinem Recht bestanden, das mutmaßliche "Sekundärrecht" zu kontrollieren, wenn es dies wünscht. Auf der Amsterdamer Regierungskonferenz unternahmen die Mitgliedstaaten den ernsthaften Versuch, in Übereinstimmung mit dem in Erklärung 16 des Vertrags von Maastricht enthaltenen Mandat eine solche Hierarchie zu schaffen, es konnte aber kein Konsens erzielt werden, und zwar genau aus Gründen der Ausgewogenheit der Befugnisse zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Die Definition verschiedener Normebenen setzt normalerweise auch die Definition des jeweiligen Einflusses der Regierungsstellen auf jeder dieser Ebenen voraus, d.h. des institutionellen Gleichgewichts¹⁰⁸.

Zu diesen scheinbar undurchschaubaren Diskussionen gehört natürlich die Frage des Einflusses, und wie Jean-Louis Quermonne sagte, der Hierarchie der Institutionen¹⁰⁹. Die Kommission war sich sicher darüber im Klaren, als sie das Weißbuch, insbesondere den Abschnitt zur Komitologie, verfasste. Es muss daher vor diesem quasi verfassungsmäßigen Hintergrund gelesen werden, selbst wenn die Komitologieregeln nicht in den Verträgen verankert sind. Andererseits wäre für jeden Versuch, eine neue Kategorie europäischer Normen zu schaffen, eine Vertragsüberprüfung erforderlich; dies sprengt daher den Rahmen dieses Dokuments¹¹⁰. Es sollte jedoch erwähnt werden, dass eine der in der Erklärung von Laeken gestellten Fragen sich erneut darum dreht, ob „ein Unterschied zwischen Legislativ- und Exekutivmaßnahmen eingeführt werden soll“.

4.2.3. Die Rolle der Parlamente

"Governance-Lösungen befassen sich mit den Mängeln parlamentarischer Lösungen. Aber dies gilt auch umgekehrt"¹¹¹. In einer vor kurzem durchgeführten OECD-Studie zu den innovativsten Verfahren wird empfohlen, das Paar Parlament/Regierung als Eckstein der Legitimation der Politik in den heutigen Demokratien auf der Grundlage der Kontrollierbarkeit der Verfahren, die sie anwenden, „wiederzuentdecken“¹¹². Die OECD unterhält traditionell Kontakte ausschließlich mit den Regierungen. Ihr neues Interesse an der Entwicklung von Beziehungen zu den Parlamenten scheint die Notwendigkeit zu bestätigen, sowohl die Parlamente als auch die Regierungen zu beteiligen, um eine umfassende und demokratische Bewältigung der vielschichtigen Themen der modernen Welt zu gewährleisten.

Insbesondere Parlamente sind schwach bei der Ex-post-Überprüfung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften. Sie sind nicht mehr die ausschließlichen Vertreter der heutigen vielschichtigen Gesellschaften, wenn sie es denn je waren. Nichtstaatliche Organisationen,

¹⁰⁸ Vgl. Anhörung von Jean-Claude Piris, Rechtsberater des Rates der Europäischen Union, zur Idee einer europäischen Verfassung vor der EU-Delegation des französischen Senats, 17. April 2000.

¹⁰⁹ Quermonne Jean-Louis, a.a.O., S.105

¹¹⁰ Quermonne Jean-Louis, a.a.O., S.117.

¹¹¹ Lord Christopher, "Good governance, bringing the European Parliament back" in *vorbereitende Arbeiten für den Entwurf des Weißbuchs 2001*.

¹¹² Siehe OECD-Bericht vom 22. Januar 2001 zu parlamentarischen Verfahren und Beziehungen (PUMA/LEG(2000)2/REV1).

Gewerkschaften und Industrieverbände, Interessengruppen und die Medien artikulieren öffentlich weit- oder enggefasste Interessen offenkundig effizienter als parlamentarische Gremien. Zugleich haben die Regierungen ihr Monopol bei der Entscheidungsfindung verloren. Nichtgewählte öffentliche Kräfte wie unabhängige Regelungsbehörden oder private Gruppen wie große nationale und multinationale Unternehmen, Banken und Finanzunternehmen scheinen viel rascher und effektiver handeln zu können als Regierungen.

Diese neuen Mächte scheinen effizienter zu sein, da sie ihre Energie auf einzelne Ziele konzentrieren können. Sie können das Fachwissen von Spezialisten nutzen und sind durch leistungsfähige internationale Netze miteinander verbunden. Sie müssen sich nicht mit dem Problem herumschlagen, Mehrheitsauffassungen und entgegengesetzte Meinungen miteinander zu vereinbaren, ein typisches Merkmal demokratischer Parlamente, oder mit den Forderungen der verschiedenen Komponenten der Mehrheit zu jonglieren, ein typisches Merkmal von Koalitionsregierungen. Aus der Sicht der kontrollierten Verwaltung sind es zunehmend das Recht und die Gerichte, die Verfahrensschutz wie ein ordentliches Verfahren und Offenlegung zur Ausübung der Kontrolle fordern, und nicht Bürokratien oder Politiker.

Als offenkundigste Auswirkung dieser Entwicklungen droht in vielen Fällen die Politik der Wirtschaft zu weichen, und nationale Regelungen drohen durch transnationale wirtschaftliche und finanzielle Prozesse hinweg gefegt zu werden.

Die Regierungen mögen zwar nach wie vor im Mittelpunkt dieser neuen Entscheidungsprozesse stehen, aber sie setzen sich der Gefahr aus, ihrer letztendlichen Verantwortung zur Entwicklung einer Gesamtstrategie nicht gerecht zu werden. Noch wichtiger ist, dass die Regierungen versuchen, den Entscheidungsprozess zu vereinfachen, indem sie jede echte parlamentarische Debatte vermeiden (indem sie als „Ersatzgesetzgeber“¹¹³ fungieren), während die Parlamente oft der Auffassung sind, dass sie detailliert in Maßnahmen eingreifen sollten, die bislang in der Zuständigkeit der Exekutive lagen. Die Effizienz des Paares Parlament/Regierung wird häufig durch die Tatsache belastet, dass jeder versucht, ohne den anderen auszukommen. Dies gefährdet den Primat der Politik über Kräfte ohne demokratische Legitimation wie beispielsweise Firmen, Interessengruppen und Bürokratien.

Während der allmähliche Verlust des legislativen Einflusses und der politischen Kontrolle seitens der Parlamente in den meisten fortgeschrittenen Gesellschaften von vielen politischen Analysten bestätigt und manchmal gerechtfertigt wird¹¹⁴, bleibt ihre Rolle bei der Schaffung einer gemeinsamen Grundlage für unterschiedliche politische Auffassungen sowie einer globalen Vision der wichtigsten strategischen Fragen eines Staatswesens von wesentlicher Bedeutung. Daher müssen sowohl die nationalen Parlamente als auch das EP aufgrund des ihnen von den Wählern erteilten Mandats ihre Fähigkeit wahren, die von Regierungen getroffenen Schlüsselentscheidungen kritisch zu prüfen, zu rechtfertigen und zu beobachten. Die Chancen, dass diese Entscheidungen umgesetzt werden, erhöhen sich, wenn sie das Vermittlungsverfahren im Parlament durchlaufen, denn dieses Verfahren macht es möglich, den Widerstand derjenigen, deren Interessen beeinträchtigt würden, zu überwinden. Eine offenkundige Schlussfolgerung aus dieser Analyse ist, dass die Ausschüsse der nationalen Parlamente und des EP zusammenkommen müssen, um gemeinsam eine Prüfung im Vorfeld und nach der Verabschiedung von Rechtsvorschriften vorzunehmen.

¹¹³ Vgl. Hix Simon, *Parliamentary Oversight*, a.a.O., S.62.

¹¹⁴ Vgl. von Bogdandy Armin, *Gubernative Rechtsetzung*, 2000.

Wenn die Parlamente richtig funktionieren, gewährleisten sie Transparenz und Offenheit im Konsultativverfahren zwischen den Regierungen und der Zivilgesellschaft, den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Pressuregroups. Dieser parlamentarische Filter kann ein wirksames Instrument zur Definition einer "Charta" der öffentlichen Staatsangehörigkeit für Branchen oder sogar Unternehmen sein, die, wie Dahrendorf feststellte, oft so handeln, als nähmen sie den Platz der Regierung oder des Parlaments als Ausdruck des öffentlichen Willens ein.

4.3. Schlussbemerkung: das Problem der Legitimation

Mit den Vertragsüberprüfungen von Maastricht und Amsterdam hat die Grundstruktur der Gemeinschaftsgesetzgebung, einschließlich des Gleichgewichts des institutionellen Dreiecks, eine gewisse Stabilität erhalten. Das Parlament ist in vielen Gesetzgebungsbereichen jetzt dem Rat ebenbürtig; einige Autoren behaupten sogar, dass dies auf Kosten des institutionellen Gewichts der Kommission erfolgt. Allen europäischen Organen fehlt jedoch ein wesentliches Merkmal der Legitimation auf nationaler Ebene: die Möglichkeit, die Regierung abzuwählen oder das Parlament aufzulösen. Diese Möglichkeit wird von Politikwissenschaftlern üblicherweise als stärkste Kontrolle der Macht einer Institution und somit als wichtige Quelle der Inputlegitimation darstellt.

Laut einem Wissenschaftler "verwandelt Legitimation Macht in Autorität" oder, mit anderen Worten, "in einem legitimierten Gemeinwesen einigen sich die Akteure darauf, Entscheidungen zu befolgen, die sie nicht unterstützt haben und die von Herrschern getroffen wurden, die sie nicht gewählt haben"¹¹⁵. In dieser Hinsicht erkennt die Kommission tatsächlich, dass Gemeinschaftsvorschriften weiterhin als "ausländische Vorschriften" wahrgenommen werden¹¹⁶. Sie betont, dass zur Schaffung der Gewohnheiten und Haltungen, die zur Durchsetzung von Gesetzen erforderlich sind, die Behörden der Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, klar zu stellen, dass das EU-Recht Teil der nationalen Rechtsordnung ist und als solche durchgesetzt werden muss. Ein besonders negatives Beispiel für die mangelnde Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist das Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, das noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und daher nicht angewandt werden kann¹¹⁷. Dies ist lediglich ein Beispiel zur Verdeutlichung der allgemeinen Beobachtung, dass mit einem zunehmenden Eingreifen der EU in Politikbereiche wie Gesundheit oder Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eine Einigung über wirksame europäische Lösungen gerade bei den Problemen sehr schwierig ist, die den Bürgern der Mitgliedstaaten am meisten am Herzen liegen.

Die Struktur der Umsetzung von EU-Recht durch Regelungsausschüsse und andere Ausschüsse nach Art. 202 ist für die Wähler immer noch wenig transparent. Dies ist höchst problematisch, da eine strikte Durchsetzung europäischer Normen einerseits wesentlich zur Verbesserung der Legitimation der Union ist und andererseits fast ausschließlich unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten erfolgt, insbesondere was die materielle Durchsetzung vor Ort betrifft (beispielsweise Inspektionen). Wie im Bericht Mandelkern erwähnt, kommen Schwierigkeiten, die sich bei der Umsetzung europäischer Gesetze ergeben, oft in der Art und Weise zum Ausdruck, wie die umgesetzten europäischen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten erfüllt und durchgesetzt werden. Generell kann die Frage gestellt werden, ob die Regierungen der Mitgliedstaaten sich überhaupt verpflichtet fühlen zu gewährleisten, dass die

¹¹⁵ Schmitter Philippe C., Beitrag zum EHI-Symposium, a.a.O., S. 7.

¹¹⁶ Weißbuch, a.a.O., S. 32.

¹¹⁷ ABl. C 316 vom 27.11.1995.

Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene demokratisch sind, und was ebenso wichtig ist, in den Wahlbezirken im eigenen Land als faires und gerechtes Ergebnis dargestellt werden.

Andererseits gibt es gute politische Gründe für die enge Beteiligung von Bediensteten der Mitgliedstaaten an der Komitologie „Unterwelt“. Ihre Anwesenheit kann wesentlich sein, um die Legitimation der Fachgesetze in sensitiven Sektoren zu gewährleisten. Ebenso gibt es wohlbegründete verfassungsrechtliche Argumente für die Zurückhaltung der EU-Organe bei der direkten Umsetzung und Regelung, nicht zuletzt, weil die personellen und finanziellen Ressourcen, die notwendig wären, um die Fähigkeiten der Kommission zur Durchsetzung zu erweitern, von den Mitgliedstaaten in naher Zukunft nicht zur Verfügung gestellt werden. Folglich stehen den Mitgliedstaaten zwei schlagkräftige Instrumente zur Verfügung, um die Chancen einer korrekten Anwendung der EU-Normen zu beeinflussen: erstens kontrollieren sie größtenteils das Kleingedruckte der technischen Verordnungen durch ihre Beteiligung an der Komitologie, und zweitens legen sie auch die Ressourcen fest, die die EU zur Durchsetzung dieser Bestimmungen zur Verfügung hat. Beide Faktoren sind natürlich entscheidend für das Maß an Outputlegitimation, das die Union möglicherweise erreichen kann.

Bei der Suche nach Lösungen für diese gefährliche Schwäche wird in dem Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ in mehreren Fällen eine Präferenz für mittel- und langfristige Planung erkennbar, und alle Organe werden aufgefordert, sich für die Verfolgung strategischer Ziele gegenüber kurzfristigen politischen Auseinandersetzungen auszusprechen. Erwartungsgemäß wird dies von EU-Experten als Ausdruck des überzogenen technokratischen Denkens der Kommission und als simplistischer Ansatz zur Behandlung von Angelegenheiten der demokratischen Legitimation interpretiert. Die Kommission scheint zumindest den innewohnenden politischen Charakter der Umsetzung delegierter Rechtsakte in modernen Wohlstandsgesellschaften zu unterstreichen. In dem Weißbuch mag die Rolle politischer Positionen und Ideale in der Tat unterschätzt werden. Es scheint beispielsweise fraglich, ob „nachhaltige Entwicklung“¹¹⁸ oder, um ein im Weißbuch nicht genanntes Beispiel zu erwähnen, ein einheitliches „europäisches Gesellschaftsmodell“ wirklich – wie die Kommission dies oft gerne tut - zu unstrittigen politischen Zielen für die gesamte EU auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene erhoben werden können, die somit ohne große Konflikte effizient „verwaltet“ werden können. Das Ziel, „[bei den Bürgern] bis zu der nächsten institutionellen Reform wieder Vertrauen herzustellen“, das heißt in den nächsten zwei bis drei Jahren, erscheint ziemlich optimistisch¹¹⁹.

Wenn es in den Kommentaren zum Weißbuch sowohl im EP als auch in wissenschaftlichen Kreisen ein Thema gibt, das immer wiederkehrt, dann ist es die Beschwerde, dass die Kommission diese Probleme der demokratischen Legitimation nicht ausreichend gründlich behandelt hat. Das Dilemma kann mit Hilfe der Spieltheorie erklärt werden: zur Lösung reiner Koordinierungsprobleme sind alle Arten des Regierens effizient und legitim; bei Nullsummenkonflikten (Konflikten, bei denen die Gewinne des einen die Verluste des anderen sind) kann hingegen nur eine hierarchische Autorität eine friedliche Lösung gewährleisten, und sie kann dies nur, wenn sie von sehr starken Legitimationspositionen der Konfliktbeteiligten unterstützt wird¹²⁰. Einfacher ausgedrückt geht es in der Politik zumeist darum, harte Entscheidungen zu treffen, die bestimmten etablierten Interessen schaden und somit ihren heftigen Widerstand hervorrufen.

¹¹⁸ Vgl. Weißbuch, a.a.O., S. 36

¹¹⁹ Vgl. Weißbuch, a.a.O., S. 11.

¹²⁰ Scharpf Fritz W., a.a.O., S. 4.

Indem das Weißbuch die inhaltlichen Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sieht, nicht behandelt, unterschätzt es nach Ansicht einiger Beobachter die Schwierigkeit der Probleme, die zu bewältigen sind, und überschätzt die legitimierende Macht der vorgeschlagenen Governance-Verfahren. Andere Kommentare prangern in diesem Zusammenhang die Drohung der Kommission an, in Zukunft ihre Gesetzesvorschläge zurückzuziehen, wenn sie der Auffassung ist, dass Änderungsanträge des Rates oder des Parlaments „das Ziel des Vorschlags unterlaufen“ würden. Dies wird fast übereinstimmend als unbegründete Annahme kritisiert, dass von allen Organen die Kommission in der breiten Öffentlichkeit das größte Vertrauen genießt¹²¹. Mit anderen Worten „droht die Kommission ihr vertragsgestütztes Monopol zu Gesetzgebungsinitiativen zu nutzen, um Verfahren zur Herbeiführung eines Konsenses zu umgehen und den Rat und das Parlament mit „Friss-oder-stirb-Vorschlägen“¹²² zu konfrontieren“ wodurch sie einen völligen Stillstand des Entscheidungsprozesses riskiert.

Ebenso wird die Empfehlung der Kommission an den Rat, seine Bemühungen um einstimmige Entscheidungen in den Fällen, in denen eine qualifizierte Mehrheit genügt, zu verringern, manchmal abgelehnt, weil sie die große Diskrepanz und die Unterschiede in den Interessen unter den Mitgliedstaaten verkennen. Ein Kommentar ist für diese Ansicht beispielhaft: „Es sollte daran erinnert werden, dass das Vetorecht oder Einstimmigkeit eine Beschränkung darstellt, die den Anstoß zu Überlegungen gibt: Wenn Parteien ein Ergebnis blockieren können, haben die Akteure einen Anreiz, Gründe zu finden, die alle und nicht nur die Mehrheit überzeugen. Viele Verfahren innerhalb verschiedener Politikfelder der Union vollziehen sich tatsächlich nach diesen Grundsätzen, und dies kann dem Integrationsprozess förderlich sein – einem Prozess, der natürlich nicht im Einklang steht mit einer effizienten Problemlösung, der aber wegen seiner Langsamkeit und der Einbeziehung aller Gruppen dennoch zur Legitimation führen kann“¹²³. Andere Beobachter behaupten, dass die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ein nützliches Instrument zur Beschleunigung von Beschlüssen des Rates bei Konstellationen ist, bei denen die unterschiedlichen politischen Präferenzen in den nationalen Wahlkreisen keinen hohen politischen Stellenwert haben, aber nicht als Instrument zur Herbeiführung eines Konsenses über ein allgemeines europäisches Interesse. Der Rat benutzt die Mehrheitsabstimmung immer noch in nur etwa 25 % aller möglichen Fälle¹²⁴.

Es wurde mehrfach festgestellt, dass die EU-Gesetzgebung und –Regulierung eine Art des Regierens auf mehreren Ebenen sind. Daraus ergibt sich eine große Schwierigkeit: Erfolge und Niederlagen können bestimmten Akteuren innerhalb dieser mehreren Ebenen nicht ohne Weiteres zugeschrieben werden. Dies bringt die Versuchung mit sich, erfolgreiche politische Maßnahmen für sich in Anspruch zu nehmen und Misserfolge anderen Akteuren anzulasten. Außerdem werden politische Debatten über Europa dadurch farblos und undurchsichtig. Es ist daher bedauerlich, dass von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, die Frage der europäischen politischen Parteien in den Kommentaren der Wissenschaftler nicht intensiv diskutiert wird. Das Weißbuch wiederum erwähnt in dem Kapitel „Bessere Einbindung aller Akteure“, dass „die europäischen politischen Parteien ein wichtiger Faktor der europäischen Integration sind, zur

¹²¹ Interessanterweise scheinen die nationalen Beamten, die den Bericht Mandelkern verfassten, dies nicht unbedingt für eine schlechte Idee zu halten (vgl. S. 58 des Berichts).

¹²² Scharpf Fritz W., a.a.O., S. 8.

¹²³ Eriksen Erik O., a.a.O., S. 15.

¹²⁴ Eigenberechnungen auf der Grundlage von Daten des Rates. Siehe auch Hix Simon, *The Study of the EU II*, a.a.O., S. 40.

europäischen Bewusstseinsbildung beitragen und ein Sprachrohr für die Anliegen der Bürger sind“¹²⁵.

Die Verhandlungslogik der EU wird durch einen auffälligen Gegensatz “zwischen der Bedeutung, die sektoralen Gruppen und interessierten Parteien beigemessen wird, und der Ignoranz allgemeiner Akteure“ gekennzeichnet¹²⁶. Wenn es eine erfolgversprechende Strategie gibt, um zur “kognitiven Mobilisierung”¹²⁷ der europäischen Bürger beizutragen, das Problem der Schaffung eines öffentlichen europäischen Raumes anzugehen und langfristig ein europäisches Bewusstsein und Solidarität zu wecken, dann besteht sie offenkundig darin, die Auswirkungen transnationaler politischer Tätigkeiten zu stärken und den Charakter des EP-Wahlkampfes zu ändern. Wie Kommissionsmitglied Michel Barnier vor einigen Monaten feststellte, „certains États membres donnent l’impression d’organiser, en quelque sorte, l’éloignement entre l’électeur et les élus européens »¹²⁸.

Ein Politikwissenschaftler hat die Schlussfolgerung gezogen, dass die Kommission, wenn die europäische Politik so interessant werden soll wie die nationale, klare politische Alternativen zu europäischen Dossiers bieten müsste, anstatt wie derzeit hinter verschlossener Tür einen Konsens zu suchen. Es wäre natürlich für die Politiker und die Medien eine ungeheure Herausforderung, der Öffentlichkeit in jedem Mitgliedstaat die kontinuierliche Veränderung des Einflusses und der Programme von 3-4 dominanten politischen Familien in 15 oder gar 30 Mitgliedstaaten verständlich und lebendig vor Augen zu führen. Außerdem wird sich die europhile-euroskeptische Dimension der politischen Wahl weiterhin auf lange Zeit quer durch die traditionelle Parteienlandschaft ziehen und somit noch mehr mögliche Kombinationen politischer Standpunkte ermöglichen. Die lineare und bipolare Einfachheit eines nationalen Systems wird in naher Zukunft nicht zustande kommen. Ein erster Schritt könnte jedoch in dem Versuch bestehen, nationale Wahldaten zu harmonisieren, ein Problem, bei dem der belgische Vorsitz einige Fortschritte erzielt hat.

¹²⁵ Weißbuch, S. 22. Eine aufschlussreiche Darstellung der Rolle, die die Parteien spielen können, ist in Philipp Steinberg, "Agencies, co-regulation and comitology – and what about politics? A critical appraisal of the Commission's White Paper on governance", Beitrag zum EHI-Symposium, zu finden.

¹²⁶ Magnette Paul, a.a.O., S. 4.

¹²⁷ Magnette Paul, a.a.O., S. 7.

¹²⁸ „Einige Mitgliedstaaten vermitteln den Eindruck, als vergrößerten sie systematisch die Distanz zwischen den Wählern und den EP-Abgeordneten“, *L'urgence européenne*, a.a.O., S. 10.

Anlage: Die politische Theorie des Regierens

Bei der Ausarbeitung ihres Weißbuchs zum Europäischen Regieren hat die Europäische Kommission ein eindrucksvolles Volumen an wissenschaftlicher, politischer und administrativer Arbeit geleistet und bewertet. Mit dieser Anlage wird der Versuch unternommen, die Grundzüge der Überlegungen und der in der jüngsten Literatur zum Thema Regieren vorgeschlagenen Empfehlungen darzustellen¹²⁹.

Mit der Anlage wird nicht beabsichtigt, die oft kontroversen Debatten unter Wissenschaftlern aufzulisten, sondern versucht, die „kognitive“ Landschaft zu beschreiben und die Kernkonzepte der Beiträge aus jüngerer Zeit zu dieser Debatte zusammenzufassen. Naturgemäß ist ein Großteil dieser Debatte nur von internem Interesse (z.B. darauf angelegt, einen Standpunkt gegen andere Modelle zu verteidigen). Daher werden in diesem Kapitel nur einige Schlüsselreferenzen, die für allgemein vertretene Auffassungen repräsentativ sind, genannt. Eine ausgewählte Liste weiterer Referenzen ist am Ende beigefügt¹³⁰.

Konzeptionelle Dimensionen des Begriffs Regieren

Der Begriff Regieren in der heutigen Verwendung leitet sich aus zwei Erfahrungen in anderen Teilen der modernen Gesellschaft ab: Unternehmensführung im Privatsektor und verantwortungsvolle Regierungsführung in der internationalen Politik¹³¹. In beiden Fällen spielen Transparenz, Verantwortung, Effektivität und Legitimation eine wichtige Rolle als politische Ziele und als Leitgrundsätze für die Forschung.

- **Unternehmensführung** betrifft das Verstehen der Vielschichtigkeit, Diversifizierung und Dezentralisierung von netzgestützten Geschäftstätigkeiten, auch mit normativem Aspekt: Tätigkeiten von Unternehmen sollten transparent sein und die Gesetze beachten. Aus Sicht der EU konzentriert sich die Unternehmensführung auf die geeigneten Mittel und Wege zur Aufnahme und Definition der Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und privaten Akteuren. Ziel ist es, die Kontrolle zu verbessern, dezentrale Operationen zu erleichtern und die Effizienz durch gegenseitiges Vertrauen (Austausch bewährter Verfahren, Verhaltenskodizes, vom Konsens getragenen Konfliktlösungen usw.) zu steigern. Im Gegensatz zu hierarchischen Modellen (je höher die Verantwortungsebene, desto weniger Akteure) strebt die Unternehmensführung einen effizienten Arbeitsstil in einer vernetzten Tätigkeitsstruktur an. Der europäische Bankenmarkt ist ein gutes Beispiel: die laufende Europäisierung der öffentlichen Politik im Bankensektor ging mit einer gewissen Flexibilität bei der Übertragung von Befugnissen von der nationalen auf die supranationale politische Ebene einher, wobei eine beträchtliche Zahl von Aktionsmechanismen auf nationaler Ebene

¹²⁹ Die Empfehlungen in Kapitel 2.3 entsprechen daher **nicht** unbedingt den Schlussfolgerungen dieses Arbeitspapiers.

¹³⁰ Drei Rezensionen sind für Leser, die sich durch ein gewisses Maß an Kauderwelsch nicht abschrecken lassen, besonders nützlich: Markus Jachtenfuchs, Theoretical Perspectives on European Governance, *European Law Journal*, Band 1, Nr. 2, 1995, Seiten 115-133; vom selben Autor: The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies*, Band 39, Nr. 2, 2001, Seiten 245-264, Simon Hix, The Study of the EU II: the New Governance, Agenda and its Rival, *Journal of European Public Policy*, Band 5, Nr. 1, 1998, Seiten 38-65.

¹³¹ Vgl. Kapitel 2.2., S. 16.

verblieb. Bei Berücksichtigung der Beziehungen zwischen Akteuren aus verschiedenen Legitimationskontexten (privat, staatlich auf nationaler und auf europäischer Ebene) kann die Unternehmensführung daher als konzertierte Harmonisierungspraxis gesehen werden, die eine neue Form der Legitimation von Entscheidungen auf der Grundlage von Fachwissen einschließt.

- **Verantwortungsvolle Regierungsführung** ist mit einem demokratischen Prozess innerhalb und zwischen Nationalstaaten sowie darüber hinaus verglichen worden. Sie versucht, einen Konsens festzulegen, der es ermöglicht, Regeln einzuführen, die dem staatlichen Handeln auf internationaler Ebenen Legitimation verleiht. Auf globaler Ebene legt sie Mindestvoraussetzungen für die Schaffung stabiler Gemeinwesen fest, in denen die Politik auf einem vom Konsens getragenen Demokratieverständnis beruht. Während aus der traditionellen Sicht der internationalen Beziehungen (bzw. nach dem öffentlichen Völkerrecht) nur Staaten auf internationaler Ebene Rechte und Pflichten haben, beinhaltet die verantwortungsvolle Regierungsführung auch die Anerkennung der Rechte des Einzelnen. Der Aufbau eines solchen Systems ähnelt den europäischen Bestrebungen im Hinblick auf das Regieren, einschließlich der Gleichbehandlung von Akteuren mit unterschiedlicher und ungleichem Einfluss. Da es nicht möglich ist, auf die Vervielfachung legitimer Akteure (nichtstaatliche Organisationen, internationale Organisationen) mit einem einfachen Forum von Nationalstaaten angemessen zu reagieren, ist eine breitere und tiefere multinationale demokratische Struktur erforderlich. Grundrechte sind ein wertvolles Beispiel für den transnationalen politischen Willen, Einzelpersonen selbst vor ihrem eigenen Staat zu schützen.

In beiden Bereichen beruht die Legitimation in unserer Zeit auf Fachwissen und Repräsentativität. Diese beiden Aspekte sind in den Institutionen, die auf dem Majoritätsprinzip beruhen (z.B. Parlamente), und Institutionen, die nicht auf dem Mehrheitsprinzip beruhen, oder kollegialen Institutionen (z.B. die Kommission oder ihre Agenturen) verkörpert. Eine vollständige Umstellung auf die Festlegung von Regeln auf der Grundlage von Fachwissen würde die mangelnde politische Verantwortlichkeit in sich bergen.

Vier Dimensionen werden in der Literatur angeführt um darzustellen, weshalb die heutige Gesellschaft, die durch die Anerkennung der Vielfalt und nicht vorhersehbare unterschiedliche Lebensformen gekennzeichnet ist, neues „politisches“ Regieren braucht. (Einige Autoren erörtern sogar die Möglichkeit des „Regierens ohne Regierungen“.)

1. Die erste Dimension konzentriert sich auf Regieren und **Vielschichtigkeit**. Die modernen Gesellschaften setzen sich aus von einander abhängigen Komponenten zusammen. Dies führt zu einem hohen Grad an Differenzierung und Sektoralisierung, den das Regieren zu systematisieren sucht. Regieren soll eine bessere Regulierung ermöglichen, indem es die Pluralität der an der fortlaufenden Zusammenarbeit Beteiligten mit ihren unterschiedlichen Interessen und Präferenzprofilen berücksichtigt. Ziel ist es, sie im Hinblick auf einen stärkeren Zusammenhalt zusammen zu führen. Die Einbeziehung von immer mehr Akteuren erfordert dauerhafte Diskussionsforen. Die Struktur eines demokratischen Gemeinwesens sollte von einer zentralisierten (Entscheidungsträger ? ausführender Akteur ? Betroffener) in eine horizontale Struktur geändert werden, wobei ein regelmäßiger Austausch zwischen den Verantwortungsebenen erfolgt.

2. Ein zweiter Aspekt betrifft die **Vernetzung**. Zur Verbesserung der Effektivität der Politik und Politikgestaltung ist ein Netzwerk politischer Beziehungen notwendig, um zu vermeiden, dass eine einfache Zusammenarbeit vom guten Willen abhängt. Horizontale Integration bedeutet nicht mangelnde politische Verantwortlichkeit der einschlägigen Institutionen oder chaotische Dezentralisierung. In Übereinstimmung mit dem Governance-Modell wird Horizontalität lediglich

wegen der Unmöglichkeit einer politischen Hierarchisierung in den modernen Gesellschaften vorgeschlagen. Die Akteure nehmen offensichtlich verschiedene Plätze ein, daher ist Organisation erforderlich, aber im Hinblick auf eine flexiblere Struktur und unter Berücksichtigung der Erwartungen der Bürger.

3. Drittens sind die Grundvoraussetzungen der **politischen Autonomie** entscheidend für eine erfolgreiche politische Integration. Ist ein Gemeinwesen autonom, kann es seine demokratische Lebensfähigkeit gewährleisten und sich dann auf die Bedingungen der Akzeptanz seiner eigenen Legitimation konzentrieren. Governance muss sich dann durch die Gewährleistung der Vielfalt bewähren. Statt den Institutionen politische Glaubwürdigkeit zu verleihen, sollte das Ziel Glaubwürdigkeit ihrer Verfahren und ihrer Akteure sein. Der Gewinn an institutioneller Transparenz wäre offensichtlich. Nach jeder politischen Handlung sollte sich ein Gemeinschaftsgefühl entwickeln, durch das sich die Bürger selbst als Autor einer Politik begreifen. Dies sollte nicht als demagogische Repräsentativität verstanden werden; Regieren kann vielmehr eine wichtige Verfahrensreform verkörpern, bei der die Kontrolle der Politikentwicklung durch größere Beteiligung gekennzeichnet ist. Im europäischen Zusammenhang kommt dies im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck.

4. Die vierte Dimension befasst sich mit der Beschreibung des Regierens als **beratender Demokratie** im Sinne von Habermas oder Joerges, die oft unter einer Vergleichsperspektive des Regierens und als klassisches Modell der Nationalstaaten dargestellt wird. Will das Governance-Projekt die Stufe der Vertiefung einer leistungsfähigen Demokratie auf europäischer Ebene erreichen, muss es mit der Tatsache fertig werden, dass nur der Staat oder die Nation in der Theorie und politischen Praxis systematisch erprobt worden zu sein scheint. In gewisser Weise tauchen sie als erstes Kriterium für eine Bewertung der Effizienz oder Legitimation auf. Angesichts dessen, dass die Staaten auf der politischen Integration homogener Gruppen in einem begrenzten territorialen Raum und auf einer internen Triadestruktur (Exekutive – Legislative – Justiz) beruhen, kann ein Modell, das diese traditionelle Struktur niederreißt (indem zum Beispiel Rat und Parlament gemeinsam die Legislative oder Rat und Kommission gemeinsam die Exekutive bilden) durch einen Vergleich mit Staaten nicht leicht beurteilt werden. Regieren im Sinne einer beratenden Verfahrensdemokratie kann beispielsweise nicht entwickelt werden, indem man mit einem einfachen Katalog der Verantwortlichkeiten beginnt.

Regieren und Beteiligung der Öffentlichkeit

Ein Ziel der neuen Agenda des Regierens ist die Stärkung der Achtung der Selbstbestimmung der Bürger im Hinblick auf die bürgerlichen und politischen (Beteiligungs-)Rechte. Viele Organisationen der Zivilgesellschaft zeigen ein recht formales Verständnis der europäischen Staatsangehörigkeit, insbesondere, was die vermeintliche Fähigkeit angeht, die nationale Staatsangehörigkeit abzulösen. Es ist nicht leicht, das Denken im nationalen Rahmen zu vermeiden und somit den Aufbau eines aktiven öffentlichen europäischen Raumes zu ignorieren. Der europäischen Staatsangehörigkeit eine politische Identität zur Ergänzung ihres nationalen Gegenstücks zu verleihen, ohne dieses zu ersetzen, erfordert die Akzeptanz eines europäischen Pluralismus. Politische Identität, die als gemeinsame Werte begriffen wird, die für die unterschiedliche Auslegung eines „erfolgreichen“ und befriedigenden Lebens offen ist, könnte langfristig zu einer echten europäischen demokratischen Selbstbestimmung führen.

Das anerkannte und wirksame Recht auf Zugang zur Politikgestaltung, das manchmal als partizipativer Konstitutionalismus bezeichnet wird, d.h. die vom Konvent, der mit der Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte beauftragt wurde, verfolgte Strategie, scheint in

Zukunft sowohl im Hinblick auf die Reform des Regierens als auch auf die Vertragsüberprüfungen erfolgversprechend zu sein. Beteiligung bedeutet vor allem,

- dass die Definition der den Organen zugewiesenen Aufgaben klar ist und in der Öffentlichkeit diskutiert wird, dadurch würde der Bürger eindeutig zur Quelle der Legitimation;
- dass nur durch die Gewährung effektiver Rechte und Pflichten die Lücke zwischen immer stärker dezentralen Institutionen und der Fähigkeit der Bürger, die Union als gemeinsames politisches Projekt sinnvoll zu machen, gefüllt werden kann¹³².

Dies sind wichtige Voraussetzungen zur Wiederherstellung der Klarheit, Effektivität und politischen Verantwortung innerhalb der EU und zur Aufrechterhaltung eines Gefühls der Gleichheit zwischen den politischen Akteuren einer multipolaren Union, in der die Souveränität weiter verstreut ist als in den einzelnen Staaten.

In diesem Umfeld muss das Parlament sowohl seine Struktur als auch seine Ziele ändern: während seine privilegierte Lage an der Schnittstelle zwischen den Exekutivorganen und den Bürgern sowie seine Rolle als Katalysator in den Beziehungen zu seinen nationalen Partnerinstitutionen es ihm erlauben, als Schwerpunkt der europäischen Politik zu agieren, muss es im Hinblick auf die Wahl seiner Dialogpartner pluralistisch bleiben. Die Vielschichtigkeit der europäischen Landschaft und die nicht gegebene Möglichkeit, auf nationale Modelle zu verweisen, machen das Europäische Parlament zu einer Institution, die notwendig ist, um eine einheitliche demokratische Kontrolle in allen europäischen Angelegenheiten auszuüben¹³³.

Die Glaubwürdigkeit von Experten und Agenturen in der Öffentlichkeit

Die moderne Unternehmens- und Organisationstheorie legt immer größeren Wert auf die Rolle der Reputation. Da es beim Regieren um das Dilemma zwischen den Forderungen nach Dezentralisierung und Spezialisierung geht, wäre ein paternalistisches Verhalten der Experten gegenüber der Zivilgesellschaft kontraproduktiv. Der Einfluss von Agenturen und Fachgremien muss im Lauf einer gewissen Zeit gewonnen werden. Ohne Autorität und Reputation, die durch eine nachgewiesene Bilanz guter Entscheidungen und die Verbreitung korrekter Fachinformationen erlangt wurde, reicht die Glaubwürdigkeit dieser Gremien nicht aus, um sie vor parteiischen und auf Vorurteile gestützten gegenteiligen Informationen zu schützen.

Eine Ausweitung des Fachwissens müsste daher mit einer Widerlegung der „undurchlässigen“ wissenschaftlichen Autorität einhergehen. Krisen wie das BSE-Problem zeigen, dass nur intensive Zusammenarbeit und Vernetzung gewährleisten können, dass die Experten im öffentlichen Bereich zufriedenstellend arbeiten. Nur durch ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und an Professionalität sowie durch Teamgeist können Fachdelegationen zu Akteuren werden, die das Vertrauen der Öffentlichkeit genießen. Eine klare Trennung zwischen politischen und verwaltungstechnischen Aufgaben sollte die Grundlage legitimer transnationaler Expertennetze darstellen. Dadurch könnte ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit einer besseren funktionalen und sektorbezogenen Abstimmung und den

¹³² Ein faszinierender Katalog von praktischen Vorschlägen, wie „Vereinbarungen zum europäischen Regieren“ ausgearbeitet werden können, findet sich bei Schmitter Philippe C., *Beitrag zum EHI-Symposium*, a.a.O., S. 8ff.

¹³³ Vgl. Magnette Paul, *European Governance and Civic Participation: can the European Union be Politicised?*, Beitrag zum EHI-Symposium, 2001.

allgemeinen politischen Interessen der verschiedenen Akteure gefunden werden, wodurch europäische Wahlmöglichkeiten und Werte definiert werden.

Bestehenden oder neu gegründeten Agenturen ein öffentliches Expertenmandat zu geben, würde ihre De-facto-Legitimation stabilisieren und eine ständige öffentliche Bewertung ihrer Maßnahmen ermöglichen. Öffentliches Risikomanagement in einer interdependenten Struktur (Regieren auf mehreren Ebenen) ersetzt immer mehr die hierarchische Entscheidungsfindung (beispielsweise in der Umweltpolitik). Gibt es kein Nullrisiko, ist es wichtig, die politische Risikokultur zu kontrollieren. Wissenschaftliches Fachwissen und seine Spezialisierung müssen mit dem europäischen öffentlichen Raum verbunden werden. Generell könnte die Fähigkeit zur Risikobewertung das Bewusstsein der Bürger für die Risiken unserer Zeit schärfen.

Eine korrekte Nutzung des Modells des Regierens würde Fachwissen als öffentliche Diskussionsplattform innerhalb eines komplexen, dezentralen Umfelds einschließen. Es gibt keine Möglichkeit, Fachwissen durch allgemeine politische Überlegungen oder „Rent-seeking“ zu ersetzen; die Öffentlichkeit und die Experten sollten vielmehr gegenseitig verantwortlich sein. Dies würde zu einer „Repolitisierung“ technischer Wahlmöglichkeiten im Rahmen einer Kommunikationsstruktur führen, in der sich die Aufgabe des Parlaments nicht länger auf strikte demokratische Repräsentativität beschränkt, sondern auch die Effizienz seiner politischen Kontrolle sichert.

Regieren im Rahmen der Europäischen Union

Die EU als „Gemeinwesen im Aufbau“ ist nicht so souverän wie ein Staat, übt aber einige grundlegende Befugnisse aus. Ohne Zweifel erfüllt die EU die drei klassischen Kriterien einer stabilen **politischen Gemeinschaft**: es gibt ein Gemeinwesen, politische Maßnahmen und die politische Welt schlechthin. Üblicherweise als politisches Modell sui generis oder als „unbekanntes politisches Objekt“ bezeichnet, das sich nicht leicht in die klassischen Modelle der Zwischenstaatlichkeit und der Überstaatlichkeit einfügt, ist sie keine Nachbildung des klassischen Modells der Nationalstaaten (hierarchische Struktur der nationalen und regionalen/lokalen Institutionen, klare Befehlsketten und Verantwortlichkeiten der Institutionen), selbst wenn einige Föderalisten sie gerne so sehen würden. Dennoch ergibt sich ständig die Frage, ob die EU „überhaupt als gesondertes Gemeinwesen und nicht als kultivierter aber letztlich indirekter institutioneller Auswuchs staatlicher Interessen betrachtet werden sollte, indem man sich auf ein allgemeines Modell stützt, wovon sie gerade mal ein Einzelfall ist“ weil es „[der EU] mit anderen Worten an einem verallgemeinerbaren Muster und der Prämisse einer festen politischen Form mangelt“¹³⁴.

Die Mitgliedstaaten haben einen Großteil ihrer Autonomie behalten, indem sie nur den „europäischen Teil“ ihrer Souveränität teilten¹³⁵. Da es die europäische Öffentlichkeit (demos) nicht gibt, kann sich die europäische Souveränität nicht in der wohlbekannten Weise der Nationalstaaten entwickeln; gemeinsame (funktionale) Souveränität scheint im europäischen Kontext passender zu sein. Europäisches Regieren im Sinne einer gemeinsamen politischen Kultur und Praxis würde die Souveränität der Völker durch eine De-facto-Souveränität in ausgewählten Bereichen ersetzen. Ein Verfassungspakt könnte diese neue Konzept **gemeinsamer Souveränität** verankern: als grundlegender Rechtsakt, der die Bürger und

¹³⁴ Beide Zitate von Walker Neil *The White Paper in Constitutional Context*, Beitrag zum EHI-Symposium.

¹³⁵ Siehe den vielzitierten Fall 26/62 des Europäischen Gerichtshofs, ECR 1963, 1, S. 23 (Van Gend en Loos).

politischen Akteure miteinander verbindet, würde sie ein Verständnis der Souveränität vermitteln, das nicht ausschließlich auf der „Herrschaft des Volkes“ beruht.

Über die Zukunft der Union mit dem Vokabular der Nationalstaaten nachzudenken, führt somit zu logischen und praktischen Problemen: obwohl die meisten Autoren einräumen, dass es keine europäische Öffentlichkeit gibt, sehen sie ein sich entwickelndes transnationales politisches Bewusstsein und empfehlen, dies in den Mittelpunkt der Governance-Debatte zu stellen. Wenn Regieren den politischen Systemen des Stadt- und Nationalstaats folgt, könnte es sowohl umfassend als auch pragmatisch genug sein, um die Wiederbelebung alter demokratischer Ideale wie etwa des **aktiven Bürgers** zu ermöglichen. Es könnte auch zu einer echten politischen Bildung (Bewusstseinsbildung)¹³⁶ in der Europäischen Union beitragen und somit zum einzig vernünftigen Weg werden, eine Sektoralisierung der Politik zu vermeiden, die die große Gefahr in sich birgt, dass die Bürger von den Mitgliedstaaten und von der Union völlig abgekoppelt werden.

Mit der Governance soll auch eine Verbesserung der Institutionen und ihrer Gepflogenheiten (ihres Verhalten) angestrebt werden, damit sie leistungsfähiger werden; im besten Fall würde dies bedeuten, dass sie in der Lage sind, auf die direkten Anliegen der Bürger einzugehen. Regieren bedeutet auch die fortgesetzte Anwendung einer erweiterten und reformierten Gemeinschaftsmethode, um **beratenden Supranationalismus** im Sinne von Joerges¹³⁷ zu institutionalisieren. Letzterer kann als Erfüllung bestimmter Kommunikationsregeln zur Gewährleistung der Achtung verschiedener prioritärer Strukturen innerhalb desselben öffentlichen Raumes definiert werden. Eine breit angelegte öffentliche Debatte unter Einbeziehung verschiedener Akteure, Spezialisten oder Außenstehender ist für die Entwicklung dieser Art von demokratischen Strukturen von wesentlicher Bedeutung.

Europäisches Regieren ist zwischen den theoretischen Grundsätzen und der Verbesserung bestehender Institutionen anzusiedeln, damit sie ihr demokratisches Potenzial voll zur Geltung bringen können. Die EU wird von vielen Autoren als das interessanteste Gemeinwesen zur Beurteilung des Wertes der Governance als eines gangbaren politischen Modells betrachtet. Einer der Gründe dafür ist, dass das EU-System einem ständigen und viel schnelleren Wandel als jedes andere politische Gebilde unterliegt. Es wird vorgeschlagen, dass sich das Regieren auch in EU-Angelegenheiten auf die aktive Beteiligung von Akteuren stützen soll, die traditionell nicht direkt an politischen Reformprozessen beteiligt waren. In der Literatur werden oft zwei Entwicklungen als Leitlinien oder Modelle für die künftige Reform des Regierens herangezogen: die ständige Interpretation und Weiterentwicklung des europäischen Rechtes durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und die Definition und Umsetzung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung des europäischen Rechtes.

Das Recht ist eine verfahrensrechtliche Sicherung der Stabilität in einer legitimierten Demokratie. Auf der Grundlage teleologischer Überlegungen betreffend die Zukunft der Gemeinschaft entwickelte der **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften** systematisch einen Weg, die Dezentralisierung durch enge Zusammenarbeit in Justizfragen mit den nationalen Gerichten, durch gesetzliche Kontrolle und die gegenseitige Anerkennung nationaler Gepflogenheiten zu strukturieren. Auf jeder Integrationsebene war somit die demokratische Kontrolle durch verschiedene Akteure möglich. Der Gerichtshof hat die Integration durch die

¹³⁶ Vgl. Magnette Paul, a.a.O., S. 13.

¹³⁷ Beispielsweise Joerges Christian, Neyer Jürgen, "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: the Constitutionalisation of Comitology", *European Law Journal*, Band 3, Seiten 273-299, 1997.

politische Art und Weise, in der er die Verträge interpretiert und „konstitutionalisiert“ hat, vorangebracht; die Entscheidungen des Gerichtshofs werden als Bausteine einer europäischen Verfassung betrachtet¹³⁸. Diese Grundstruktur kann jedoch zu starr sein, wenn die Unparteilichkeit Dritter nicht nur in einer Institution (dem Richter), sondern im ständigen Wechselspiel mehrerer Akteure verkörpert wird, wie einige Governance-Systeme vorgeben. Ohne öffentliche Anerkennung dieser ständigen Wechselwirkungen sowie der daran Beteiligten käme es zu einem Dauerkonflikt. Da es unmöglich ist, Konflikte zu vermeiden, müssen sie strukturiert und legitimiert werden. Die politische Legitimation einer Reihe von Akteuren, die an einem Politikvorschlag arbeiten, der beispielsweise die Grundrechte berühren würde, könnte nur erreicht werden, wenn die Interessen aller Protagonisten so transparent wie möglich gemacht werden.

Die Flexibilität des Modells für das Regieren muss somit durch verfahrensrechtliche und hierarchische Stabilität ausgeglichen werden. Die einzige Möglichkeit, einen ständigen öffentlichen Dialog effizient zu führen, besteht darin, verschiedene Verantwortungsbereiche auf europäischer und innereuropäischer Ebenen klar zu artikulieren. Unter normativen Gesichtspunkten erscheint die **Subsidiarität** als Verkörperung eines gemeinsamen europäischen Gutes, das mit gemeinsamen Regeln und Verantwortlichkeiten umgesetzt wird. Ein einfacher Katalog gemeinsamer und ausschließlicher Verantwortlichkeiten, wie er im Rahmen der Debatte über die Zukunft Europas gefordert wird, würde nicht nur „erneut nationale Enttäuschungen auf europäischer Ebene hervorrufen“¹³⁹. In diesem Licht betrachtet, ist Regieren in der EU eine Gratwanderung zwischen den Bedürfnissen einer wirksamen Problemlösung auf hoher institutioneller Ebene und der Notwendigkeit, die Legitimation dieser Entscheidungen dadurch zu gewährleisten, dass sie auf einer niedrigeren institutionellen Ebene formuliert werden¹⁴⁰.

Um zu vermeiden, dass die Subsidiarität lediglich zu einem Element politischer Routine wird, würde der Anwendung des Prinzips der **Verhältnismäßigkeit** aus der Sicht des Regierens die Aufgabe zufallen, die Politikgestaltung anzupassen und den verschiedenen politischen Maßnahmen die entsprechende Priorität zuzuordnen. Unter dieser Perspektive erscheint die Verhältnismäßigkeit wie der Verfahrenszement eines allgemeinen politischen Konsenses über den gemeinschaftlichen Besitzstand. Sie sollte einerseits die enge Verbindung zu denen gewährleisten, die von den Maßnahmen betroffen sind, damit diese in einer Art und Weise ergriffen werden, die ihre „Aufnahme“ leicht macht, andererseits sollte sie ein hohes Maß an spezifischem europäischen Interesse an den politischen Auswirkungen der in Vorbereitung befindlichen Handlungen gewährleisten. Wird Verhältnismäßigkeit so verstanden, könnte man ein illegitimes europäisches Mehrheitssystem sowie die negativen Auswirkungen einer erzwungenen oder heimlichen Zentralisierung vermeiden. Die Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sollte den Weg für eine kollektive Lernerfahrung bei der Durchsetzung der Politik und nicht zuletzt bei der Anwendung neuer Methoden wie der offenen Koordinierungsmethode freimachen.

Die Architektur der **Komitologie** symbolisiert in gewisser Weise den komplexen Rahmen der heutigen europäischen Demokratie. Als wichtigstes Instrument zur Umsetzung von Rechtsakten verstanden, trägt sie zur Definition des Kompromisses zwischen verschiedenen europäischen

¹³⁸ Weiler Joseph H.H., „The Reformation of European Constitutionalism“, *Journal of Common Market Studies*, Band 35, S. 97, 1997.

¹³⁹ EP-Abgeordneter Andrew Duff bei einer Anhörung zum Thema Regieren, die die Europäische Kommission am 19. März 2001 veranstaltete.

¹⁴⁰ Jachtenfuchs Markus, *Theoretical Perspectives...*, a.a.O., S. 46.

politischen Interessen bei. Die Komitologie könnte in Zukunft von einem versteckten Verhandlungsprozess in ein öffentliches Verfahren umgewandelt werden, wodurch die technokratische Lösung eines speziellen Problems zu einem interaktiven und öffentlichen Wechselspiel verschiedener Akteure wird. Größere politische Legitimation könnte durch eine stärkere Einbeziehung „neuer“ Akteure in das Komitologieverfahren erlangt werden.

Die **Kommission** müsste ebenfalls transparenter werden. Sie sollte als gemeinsame Plattform agieren und die politischen Gewichte und Interessen im Zusammenhang mit ihren Vorschlägen so klar wie möglich zuordnen; dazu müsste sie die Zivilgesellschaft in eine erweiterte Partnerschaft (z.B. in Form einer erneuerten Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss) einbinden. Sie würde dadurch gegenüber der Öffentlichkeit für die kollektiv gesteckten und als Ergebnis öffentlicher Beratungen anerkannten Ziele verantwortlich.

Das **Parlament** könnte angewiesen werden, die Leistungsfähigkeit der Union durch die Schaffung von Beobachtungsressourcen bei der Regelung der Politik zu steigern. Dies könnte die Definition eines europäischen öffentlichen Raumes stärken, umfassendere Konsultationen ermöglichen und zur Aufrechterhaltung institutionalisierter Beziehungen zu den nationalen und sogar zu den regionalen Parlamenten führen. Diese Art der öffentlichen politischen Debatte und Kontrolle könnte in Form regelmäßiger Konferenzen erfolgen und somit zur staatsbürgerlichen Erziehung für die europäische Idee beitragen.

Einstimmige Entscheidungen wie im **Rat** in seiner Funktion als Gesetzgeber werden für unvereinbar mit der Flexibilität und funktionalen politischen Integration gehalten, die von den neuen Konzepten des Regierens propagiert werden. Da die Nationalstaaten aber ein bestimmender Faktor der Integration bleiben, könnten spezielle “überqualifizierte“ Mehrheiten der Pluralität der mit der europäischen Politik verbundenen Interessen und Werte Rechnung tragen, besonders in Bereichen, wo es um wesentliche Fragen sowohl für die Bürger als auch für die Regierungen geht. Eine solche spezielle Mehrheit könnte durch eine Abstimmung mit konstruktiver Enthaltung ergänzt werden. Dadurch wäre es möglich, eine neue postnationale Identität, gemeinsame Souveränität und vor allem eine beratende Demokratie auf mehreren Ebenen zu schaffen.

Literaturhinweise

- Beaud, O., "La fédération entre l'Etat et l'empire", in: B. Théret (éd.), *L'État, la finance et le social: souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La découverte, 1995, S. 282-305.
- Benz, A., "Restoring Accountability", in: *Multi-level Governance*, Papier für den ECPR Joint Session Workshop; Workshop 5 'Governance and Democratic Legitimacy'.
- Bellamy, R. and Castiglione, D., "Building the Union: the architecture of sovereignty in the political architecture of Europe", in: *Law and Philosophy*, Band 16, 1997, S. 421-445.
- Blumann, C., "Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la conférence intergouvernementale de 1996", in: *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Nr.1, 1996, S. 1-25.
- Börzel, T., A. and Risse, T., "Who is Afraid of a European Federation ? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System", in: *Harvard Jean Monnet Working Paper* (Symposium 'Responses to Joschka Fischer'), Nr. 7/00, Harvard Law School, 2000.
- Börzel, T., A., "What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and its Usefulness in Studying European Governance", in: *European Integration Online Papers*, Band 1, Nr. 16, 1997; abrufbar im Internet unter <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- Boschma, R., A. and Scobben, R.J.P., "Governance in the European Union: Some Concluding Remarks", in: *Regional and Federal Studies*, Band 10, Nr. 2, 2000, S.126-140.
- Bradley, K., "The European Parliament and Comitology: On the road to nowhere?" in: *European Law Journal*, Band 3, Nr. 3, 1997, S. 230-254.
- Bräuninger T. and König, T., "Decisiveness and Inclusiveness: Intergovernmental Choice of European Decision Rules", in: *European Integration Online Papers*, Band 1, Nr. 22, 1997; abrufbar im Internet unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-022a.htm>
- Brunell, T., L. and Stone Sweet, A., "Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community", in: *American Political Science Review*, Band 92, Nr.1, 1998, S. 63-81.
- Carter, C. and Scott, A., "Legitimacy and Governance beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union", in: *European Law Journal*, Band 4, Nr. 4, 1998, S. 429-45.
- Chrysochoou, D., "In Defence of the Civic: the Search for an European res publica", in: *Arena Working Papers*, WP 01/12, 2001, S. 6/14. (abrufbar im Internet unter: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_12.htm)
- Christiansen, T. and Jorgensen, K. E., "Transnational Governance 'Above' and 'Below' the State: The changing Nature of Borders in the New Europe", in: *Regional and Federal Studies*, Band 10, Nr. 2, 2000, S. 62-77.
- Commissariat Général du Plan, "L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces", rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne, Paris, La Documentation française, 1999.
- Coultrap, J., "From Parliamentarism to Pluralism, Models of Democracy and the European Union's Deficit", in: *Journal of Theoretical Politics*, Band 11, Nr. 1, 1999, S. 107-135.
- Dehaene, J.-L., Weissäcker von, R. and Simon D., *The institutional implications of Enlargement*. abrufbar im Internet unter <http://www.jeanmonnetprogram.org/dehaene.html>

- Dehousse, R., "Regulation by networks in the European Community, The role of European Agencies", in: *Journal of European Public Policy*, Band IV, Nr. 2, 1997, S. 246-261.
- Dehousse, R., "Rediscovering Functionalism" (Symposium: Response to Joschka Fischer), in: *Harvard Jean Monnet Working Paper*, Nr. 7/00, Harvard Law School, 2000.
- Della Salla, V. and Wiener, A., *Constitution Making and Citizenship Practice-Bridging the Democracy Gap in the EU?*, SEI-Arbeitspapier, Sussex European Institute, 1996.
- De Schutter, O., Lebessis, N. and Paterson, J. (Hrsg.), "Governance in the European Union", 'Cahiers' der Gruppe für prospektive Analysen, Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, 2001.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss, Unterausschuss Governance, Stellungnahme zur organisierten Zivilgesellschaft und zum Europäischen Regieren, 25. April 2001.
- Europäische Kommission, Entwurf der Mitteilung an die Kommission über die Ausrichtung des Europäischen Regierens, Dok. 170005/2001.
- Europäische Kommission, Weißbuch zur Verantwortung im Umweltbereich, KOM(2000)66 endg.
- Europäische Kommission, Weißbuch "Europäisches Regieren", Papier zum Arbeitsprogramm „Europäisches Regieren“ SEC(2000)1547/7 endg., 11. Oktober 2000.
- Europäische Kommission, Community Research, Governance and Citizenship in Europe: Some Research Directions; Konferenzniederschrift, Brüssel, Dezember 1999.
- Falkner, G., "Corporatist Governance and Europeanisation: No future in the Multi-level Game?", in: *European Integration Online Papers*, Band 1, Nr. 11, 1997; abrufbar im Internet unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-011a.htm>
- Follesdal, A., "Union Citizenship: Unpacking the beast of burden", in: *Arena Working Papers*, WP01/09, 2001, S. 3/20. (abrufbar im Internet unter: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_9.htm)
- Follesdal, A., "Subsidiarity and Democratic Deliberation", in: *Arena Working Papers*, WP 99/21; abrufbar im Internet unter: http://www.arena.uio.no/publications/wp99_21.htm
- Funtowicz, S., et al., "Science and Governance in the European Union: a Contribution to the Debate", in: *Science and Public Policy*, Band 22, Nr. 5, Oktober 2000, S. 327-336.
- Guéhenno, J.-M., *La fin de la Démocratie*, Paris, Flammarion, 1993.
- Gerkrath, J., *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Coll. Etudes européennes, Veröffentlichung der Freien Universität Brüssel, 1997.
- Guy Peters, B. and Pierre, J., "Governance Without Government ? Rethinking Public Administration", in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Band 8, Nr. 2, 1998, S. 223-43.
- Habermas, J., *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt, 1998
- Habermas, J., *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt, 1999
- Held, D., *Democracy and the Global Order: From Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- Heritier, A., "The White Paper on European Governance: a Response to Shifting Weights in Interinstitutional Decision-Making", Beitrag zum EHI-Symposium, siehe Joerges et al. 2001.
- Hix, S., "The study of the European Union II: the 'New Governance' Agenda and its Rival", in: *Journal of European Public Policy*, Band 5, Nr. 1, 1998, S. 38-65.
- Höreth, M., "No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance", in: *Journal of Public Policy*, Band 6, Nr. 1, 1999, S. 249-68.
- Jachtenfuchs, M., "Democracy and Governance in the European Union", in: *European Integration Online Papers*, Band 1, Nr. 2, 1997; abrufbar im Internet unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>.

- Jachtenfuchs, M., "The Governance Approach to European Integration", in: *Journal of Common Market Studies*, Band 39, Nr. 2, S. 245-264
- Jacqué, J.-P., "Le droit dans l'intégration européenne", in: *Philosophie Politique*, Nr. 1, 1991.
- Jans, J., "Proportionality revisited", in: *Legal Issues of Economic Integration*, Band 27, Nr. 3, 2000, S. 239-265.
- Joerges, C., Meny, Y. and Weiler, J.H.H. (Hrsg.), *Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, 2001; abrufbar im Internet unter: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>
- Joerges, C. and Neyer, J., "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: the Constitutionalisation of Comitology", in: *European Law Journal*, Band 3, Nr. 3, 1997, S.2773-99.
- Joerges, C., "Deliberative Supranationalism - a defence", in: *European Integration Online Papers*, Band 5, Nr. 8, 2001; abrufbar im Internet unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-08.htm>
- Kohler-Koch, B., "Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union", in: *Journal of European Public Policy*, Band 3, Nr. 3, 1996, S. 359-380.
- Kohler-Koch, B., "Europe in Search of Legitimate Governance", in: *Arena Working Papers*, WP 99/27; abrufbar im Internet unter: http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm
- Lamy, P., Remarques introductives pour le Séminaire OSCE sur 'Good Governance in the Public and Private Sectors against the Background of Globalisation', Brüssel, 30.-31. Januar 2001.
- Leben, C., "Fédérations d'Etats ou Etat fédéral" (Symposium 'Responses to Joschka Fischer'), in: *Harvard Jean Monnet Working Paper*, Nr.°7/00, Harvard Law School, 2000.
- Lebessis, N. and Paterson, J., *Evolution in Governance: What lessons for the Commission?*, 1997
- Lebessis, N. and Paterson, J., "Improving the Effectiveness and Legitimacy of EU Governance", Arbeitspapier der Gruppe für prospektive Analysen, Europäische Kommission, 1999.
- Lebessis, N. et Paterson, J., "Développer de nouveaux modes de gouvernance", Arbeitspapiere der Gruppe für prospektive Analysen, Europäische Kommission, 2000.
- MacCormick, N., Sovereignty, "Democracy, Subsidiarity", in: *Rechtstheorie*, 25, 1994, S. 281-90.
- MacCormick, N., Democracy, "Subsidiarity and Citizenship in the 'European Commonwealth'", in: *Law and Philosophy*, Nr.°16, 1997, S. 332-356.
- Magnette, P., *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Ed. Complexe, Coll. Etudes Européennes, Brüssel, 2000.
- Majone, G., "The Credibility Crisis of Community regulation", in: *Journal of Common Market Studies*, Band 38, Nr.°2, June 2000, s. 273-302.
- Mayer, F.C. et Pernice, I., "De la constitution composée de l'Europe", in: *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, Band 36, Nr. 4, Okt.-Dezember 2000, S. 623-47.
- Metcalfe, L., "Reforming the Commission: Will Organisational Efficiency Produce Effective Governance", in: *Journal of Common Market Studies*, Band 38, Nr. 5, Dezember 2000, S. 817-841.
- Morgan, K., *A Europe of the regions? The Multi-Level Polity: subsidiarity in the European Union*, Bericht auf der Grundlage der Wilton-Park-Konferenz WP 617 (13.-17. November 2000) zum Thema "Ein Europa der Regionen?".
- Olsen, J., "Reforming European Institutions of Governance", in: *Arena Working Paper*, WP 01/07; abrufbar im Internet unter: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_7.htm
- Orggaard, J., "Less than Supranational, more than Intergovernmental: European Political Cooperation and the Dynamics of Intergovernmental integration", in: *Millennium Journal of International Studies*, Band 26, Nr. 1, 1997, S.1-29.

- Peterson, J., "Decision-making in the European Union: towards a framework of analysis", in: *Journal of European Public Policy*, Band 2, Nr. 1, März 1995, S. 69-93.
- Pollack, M., "Delegation, Agency and Agenda setting in the Treaty of Amsterdam", in: *European Integration Online Papers*, Band III, Nr. 6, 1999; abrufbar im Internet unter: <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>.
- Rhodes, M. and Van Apeldoorn, B., "Capital unbound ? The transformation of European corporate governance", in: *Journal of European Public Policy*, Band 5, Nr. 3, 1998, S. 406-27.
- Sequeira Carvalho, J.A., *Complexité, organisation et réforme des institutions européennes*, abrufbar im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/governance/docs/doc6_fr.pdf
- Schmitter, P., "What is There to Legitimise in the European Union ... and How Might This be Accomplished?", Beitrag zum EHI Symposium; siehe Joerges et al. 2001.
- Schobben, R., "New Governance in the European Union: a Cross-Disciplinary Comparison", in: *Regional and Federal Studies*, Band 10, Nr. 2, 2000, S. 35-61.
- Shaw, J., "Postnational Constitutionalism in the European Union", in: *Journal of European Public Policy*, Band 6, Nr. 4, 1999, S. 579-97, S. 587.
- Stone Sweet, A., "Judicialisation and the Construction of Governance", Robert Schuman Centre Arbeitspapier Nr. 96/59.
- Vereinte Nationen, Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, "Stärkung der Rechtsstaatlichkeit", (Dok. Nr. A/55/177.); abrufbar im Internet unter: [http://www.unchr.ch/Huridocda/\(Symbol\)Huridocda.nsf/A.55.177.En](http://www.unchr.ch/Huridocda/(Symbol)Huridocda.nsf/A.55.177.En)
- Vereinte Nationen, Vorläufiger Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen "Globalisierung und ihre Auswirkung auf die volle Ausübung aller Menschenrechte (Dok. Nr. A/55/342).
- Vereinte Nationen, "Millenniumsbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen", abrufbar im Internet unter: <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/chap2.html>
- Visentini, G., "Compatibility and Competition between European and American corporate governance: which model of capitalism?" in: *Brooklyn Journal of International Law*, Band 23, Nr. 3, 1998, S. 833-852.
- Vos, E., "The Rise of Committees", in: *European Law Journal*, Band 3, Nr. 3, September 1997, S. 210-229.
- Weiler, J.H.H., Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg; Symposium 'Responses to Joschka Fischer', *Harvard Jean Monnet Working Paper*, Nr. 10/00, Harvard Law School, 2000.
- Weiler, J.H.H., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.
- Winn, N., "Who gets What, When, and How? The Contested Conceptual and Disciplinary Nature of Governance and Policy-making in the European Union", in: *Politics Studies Association*, Band 18, Nr. 2, 1998, S. 119-32.
- Zanger, S., C., "Good Governance and European Aid", in: *European Union Politics*, Band 1, Nr. 3, 2000, S. 293-317.
- Zürn, M., *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/Main, 1998.

Abkürzungen

EG	Europäische Gemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
RK	Regierungskonferenz
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NGO	Nichtstaatliche Organisation
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SLIM	Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation