

Bericht der Kommission



über Europäisches Regieren



Europäische Kommission

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

**BERICHT DER KOMMISSION ÜBER
EUROPÄISCHES REGIEREN**

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliografische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003

ISBN 92-894-4553-X

© Europäische Gemeinschaften, 2003
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	5
2	Die Lehren aus den Reaktionen auf das Weißbuch	7
2.1	Die Konsultation der Öffentlichkeit	7
2.2	Die wichtigsten Lehren aus der Konsultation der Öffentlichkeit	8
2.3	Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Verständnis des europäischen Regierens	9
3	Die Durchführung des Weißbuchs	11
3.1	Bessere Einbindung	11
3.1.1	Erster Aktionspunkt: Information und Kommunikation/ transparentere Gestaltung der Arbeitsweise der Union	11
3.1.2	Zweiter Aktionspunkt: Annäherung an die Bürger durch regionale und lokale Demokratie	14
3.1.3	Dritter Aktionspunkt: Einbindung der Zivilgesellschaft. Effizientere und offener Konsultation zur Gestaltung der EG-Politik	15
3.1.4	Vierter Aktionspunkt: Vernetzung	18
3.2	Verbesserung der Politik, der Regelungen und der Ergebnisse	19
3.2.1	Bessere Rechtsetzung	19
3.2.2	Bessere Durchführung	23
3.3	Beitrag der EU zum globalen Regieren	27
3.4	Neuausrichtung der Politik und der Organe	30
4	Fazit	33
	Anhang I – Die Konsultation der Öffentlichkeit	35
	Anhang II – Nützliche Websites	47

1 Einführung

Bei der Vorlage des Programms der derzeitigen Kommission vor dem Europäischen Parlament im Februar 2000 hatte Präsident Romano Prodi die „*Förderung neuer europäischer Entscheidungsstrukturen*“ als eines der vier strategischen Ziele seiner Amtszeit genannt ⁽¹⁾.

Nach seiner Annahme wurde das Weißbuch der Öffentlichkeit auf einer *Website* ⁽²⁾ zugänglich gemacht und in Form einer Broschüre weit verbreitet. Es war Gegenstand von Diskussionen, Seminaren, Artikeln und Studien.

Eine Konsultation der Öffentlichkeit wurde offiziell eingeleitet und dauerte bis zum 31. März 2002. Sie sollte allen Teilen der Öffentlichkeit Gelegenheit geben, ihre Reaktionen zum Ausdruck zu bringen. In dem Weißbuch hatte die Kommission angekündigt, vor Ende 2002 einen Bericht über die Fortschritte bei ihren Initiativen im Bereich Governance vorzulegen und eine Bilanz der Konsultation zu ziehen. Die Kommission war der Ansicht, dass diese Bilanz eine Grundlage für eine weitere Zusammenarbeit zwischen den Institutionen bei der Reform der europäischen Governance im Rahmen der bestehenden Verträge darstellen könnte. Die Kommission ließ jedoch auch ihre Absicht erkennen, aktiv an der Tätigkeit des Konvents über die Zukunft der Union und an der nächsten Regierungskonferenz mitzuwirken, die beide mit der Abfassung eines neuen Vertrags betraut sind. Zu diesem Zweck orientiert sie sich vor allem an ihren Erfahrungen mit der Durchführung des Weißbuchs.

Die Förderung neuer europäischer Entscheidungsstrukturen ist bei weitem nicht ausschließlich eine Angelegenheit der europäischen Institutionen oder gar der Kommission allein. Sie liegt in der Verantwortung aller Ebenen der öffentlichen Verwaltung, der privaten Unternehmen und der organisierten Zivilgesellschaft, denn die Grundsätze guten Regierens – Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz – sind das, was die Öffentlichkeit zu Beginn des 21. Jahrhunderts erwartet. Daher kann das Weißbuch nicht alle Aspekte behandeln. Eine weitere Einschränkung resultiert aus der 2001 von der Kommission angenommenen Entscheidung, nur solche Vorschläge vorzulegen, die im bestehenden institutionellen Rahmen durchführbar sind, also bei *unveränderter Vertragslage*. Diese Entscheidung wurde zum einzig möglichen Weg, als der Europäische Rat von Nizza im Dezember 2000 beschloss, eine neue Regierungskonferenz, an der möglichst viele Beteiligte mitwirken sollen, damit zu betrauen, im Jahr 2004 einen neuen institutionellen Rahmen zu schaffen.

⁽¹⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategische Ziele 2000-2005 „Das Neue Europa gestalten“, Februar 2000 – KOM(2000) 154.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Diese Trennung zwischen dem bestehenden institutionellen Rahmen und einem neuen, veränderten Rahmen kann jedoch nicht zu eng ausgelegt werden, wenn es um den Beitrag der Öffentlichkeit zur europäischen Governance geht. Viele Bürger haben in ihrer Reaktion auf das Weißbuch auch ihre Vorschläge für einen künftigen Vertrag zum Ausdruck gebracht.

Die Kommission wird dem Konvent einzelne Beiträge zur Reform der Verträge vorlegen und sich bei ihren Beiträgen auch an den Inhalten und Verfahren des Weißbuchs orientieren, so dass die notwendige Verbindung zu den Arbeiten des Konvents und der Regierungskonferenz hergestellt wird.

2 Die Lehren aus den Reaktionen auf das Weißbuch

2.1 Die Konsultation der Öffentlichkeit

Die Konsultation der Öffentlichkeit zu dem Weißbuch über europäisches Regieren verlief über einen Zeitraum von acht Monaten vom 25. Juli 2001 bis zum 31. März 2002. Informationen über den Verlauf der Konsultation der Öffentlichkeit und über die wichtigsten Erkenntnisse sind als Anhang beigefügt ⁽¹⁾.

Die *Reaktionen* auf die Konsultation der Öffentlichkeit zum Weißbuch durch die Kommission waren zahlenmäßig gering (260 Beiträge), jedoch inhaltlich sehr ergiebig. Die *Wahrnehmung* des Weißbuchs war facettenreich und ergab einen echten Zugewinn zu der darauf folgenden Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen durch die Kommission. Sie war auch eine Herausforderung an die Kommission, die Standpunkte der verschiedenen Beteiligten bei der weiteren Entwicklung des europäischen Regierens zu berücksichtigen und dabei auch Maßnahmen zu verschieben oder zu streichen, die nicht genügend Unterstützung fanden.

Die Reaktion der Öffentlichkeit auf die Definition der Grundsätze europäischer Governance, nämlich *Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz*, war weitgehend positiv, während Grundsätze wie demokratische Legitimation und Subsidiarität als Ergänzungen vorgeschlagen wurden.

Erwähnenswert ist, dass einige EU-Institutionen und mehrere Mitgliedstaaten keinen Beitrag in Form einer Antwort auf die Konsultation der Öffentlichkeit leisteten. Bei den Beiträgen war auch ein geografisches Ungleichgewicht in der EU festzustellen, das Rückschlüsse auf Unterschiede bei der Kultur und Tradition öffentlicher Konsultationen zulässt. Zudem spiegeln die eingegangenen Beiträge eine große Vielfalt bei der Wahrnehmung europäischen Regierens wider. Die im Weißbuch vorgeschlagenen Themen und Konzepte wurden je nach dem *Prisma* angegangen, durch das die Antwortenden das Thema europäische Governance betrachten – u. a. Fragen demokratischer Legitimation, konstitutionelle und institutionelle Aspekte, Effizienzkriterien oder auch Fragen politischer Opportunität.

⁽¹⁾ Einzelheiten der Ergebnisse der Konsultation der Öffentlichkeit, darunter eine detaillierte Analyse der Wechselbeziehung zwischen Quelle und Thema/Vorschlägen finden sich auf der Governance-Website der Europäischen Kommission: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

2.2 Die wichtigsten Lehren aus der Konsultation der Öffentlichkeit

Wenn die Zustimmung auch nicht ungeteilt war, begrüßt die Kommission den Umstand, dass die Konsultation der Öffentlichkeit die folgenden Schlüsselaspekte europäischen Regierens bestätigt hat:

- **Verbesserung der Bottom-up-Einbeziehung in die Gestaltung und Durchführung politischer Konzepte und Maßnahmen in der EU**

Die Vorschläge des Weißbuchs für mehr Partizipation und Konsultation der Zivilgesellschaft zogen deutlich mehr Interesse auf sich als alle anderen Themen. Viele Reaktionen loben das Weißbuch dafür, dass es das Thema der geringen Einbeziehung der Bürger in der EU anspricht, und bekräftigen die grundlegende Bereitschaft, sich an Konsultation und Mitwirkung zur politischen Gestaltung in der EU zu beteiligen.

Die Reaktion bestätigt, dass mehr Offenheit und bessere Konsultation sowohl im unmittelbaren als auch im langfristigen Interesse der EU liegen, nicht nur zur Bereitstellung besserer Maßnahmen und Konzepte, sondern auch für eine effizientere Durchführung. Effiziente Transparenz erfordert einen aktiven Ansatz und kann nicht auf den Zugang zu Dokumenten begrenzt bleiben. Die Einbeziehung in die politische Gestaltung muss nationale und subnationale Stellen sowie eine große Bandbreite interessierter Nichtregierungseinrichtungen umfassen. Die Reaktion der Öffentlichkeit bekräftigt auch die Notwendigkeit, die Rolle des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu überprüfen im Hinblick auf deren frühzeitigere Einbeziehung in die Überlegungen der Kommission, auf eine bessere Vertretung subnationaler Stellen und der Zivilgesellschaft und auf einen breiter angelegten aktiven Dialog mit den Regionalvertretungen über spezifische Anhörungen hinaus.

- **Erweiterung des Spektrums an Instrumenten für neue Herausforderungen des Regierens**

Die Kommission wird in ihrer Überzeugung bestätigt, dass ein Bedarf besteht an mehr Auswahl und Flexibilität politischer Instrumente innerhalb der und in Ergänzung zu den herkömmlichen Rechtsvorschriften. Die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Instrumente sollten einer besseren Durchführung förderlich sein. Ein besserer politischer und gesetzlicher Rahmen schafft so die Voraussetzungen, unter denen gesetzgeberische sowie alternative Konzepte wie Koregulierung oder offene Koordinierungsmethode am sinnvollsten und effizientesten eingesetzt werden können.

Das Spektrum an Instrumenten muss auch auf einer stärkeren faktischen Grundlage mit vorheriger Folgenabschätzung basieren, darunter die Auswertung wirtschaftlicher, umweltbezogener und sozialer Folgen, ein strukturierter Ansatz für die Einholung und Nutzung von Gutachten sowie die Konsultation der Öffentlichkeit und der Beteiligten, jeweils im Rahmen der Transparenz zur Bewertung durch die Öffentlichkeit.

- **Zielorientierter ausgerichtete Europäische Institutionen mit klareren Kompetenzen**

Nach Ansicht der Kommission bestätigt die Konsultation der Öffentlichkeit den Bedarf an einer klareren, transparenteren und rechenschaftspflichtigeren Verteilung der Kompetenzen auf die EU-Institutionen, wie von der Kommission im Weißbuch und im Konvent vorgeschlagen. Dies erfordert eine klarere Trennung zwischen legislativen und exekutiven Aufgaben und eine Klärung und Bestätigung der exekutiven Funktionen der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten.

Die Kommission legt dem Konvent zu diesem Zweck Vorschläge für Vertragsanpassungen vor. Zudem schlägt die Kommission, während sie mögliche kommende Vertragsänderungen abwartet, Maßnahmen zur Anstrengung dieser Ziele vor, wobei sie die Möglichkeiten der derzeitigen Verträge nutzt. Insbesondere schlägt die Kommission Änderungen des Systems der Ausschüsse der Vertreter der Mitgliedstaaten vor, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen („Komitologie“), sowie einen Rahmen für die Einrichtung von Regulierungsagenturen auf Gemeinschaftsebene.

Gemäß der Hauptaufgabe der Kommission, die Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, ist zudem ein neuer und effizienterer Ansatz für den Umgang mit vermuteten Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht vorgesehen.

2.3 Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Verständnis des europäischen Regierens

In einem Teil der Reaktionen der Öffentlichkeit wird bedauert, dass der Anwendungsbereich des im Weißbuch geprägten Begriffs „Governance“ scheinbar beschränkt ist und sich vorrangig auf Effizienz und Effektivität des Entscheidungsprozesses der EU konzentriert und dabei dem Anschein nach Fragen der demokratischen Legitimation und des Demokratiedefizits bei der europäischen Integration außer Acht lässt, die jedoch als wichtiger wahrgenommen werden.

Die Kommission hat betont, dass die Agenda des europäischen Regierens nicht auf das Weißbuch oder die darin angesprochenen Themen beschränkt werden soll. Das Weißbuch sollte einen Beitrag leisten zur Förderung der Entwicklung des europäischen Regierens durch Konzentration auf ausgewählte Themen unter bestimmten Hypothesen. Insbesondere ging das Weißbuch von einem stabilen institutionellen und vertraglichen Rahmen mit einer verstärkten Gemeinschaftsmethode als Herzstück aus. Daher wurden die möglichen Auswirkungen von Vertragsänderungen auf die Governance insgesamt für den getrennten Konventsprozess vorgesehen, der nun zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 läuft. Was die Rolle der Kommission selbst beim europäischen Regieren anbelangt, so konzentriert sich das Weißbuch auf die Aufgaben der Kommission als Initiativ- und Exekutivkraft, weniger auf ihre Rolle als europäischer öffentlicher Dienst und Verwaltung (Gegenstand des

laufenden Programms zur Reform der Kommission). Solche einschränkenden Betrachtungen im Weißbuch mögen den unbeabsichtigten Eindruck einer schmal-spurigen Agenda des Regierens hervorgerufen haben, entgegen dem Bestreben der Kommission, eine breite Perspektive europäischer Governance zu schaffen.

3 Die Durchführung des Weißbuchs

In dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ werden Vorschläge für einen Wandel in vier wichtigen großen Aktionsbereichen vorgebracht: „bessere Einbindung“, „bessere Politik, bessere Regelungen und bessere Ergebnisse“, „globales Regieren“ und „Neuausrichtung der Organe“.

3.1 Bessere Einbindung

Die Vorschläge des Weißbuchs zur Verbesserung der Einbindung nichtinstitutioneller Akteure in die Gestaltung der Politik und – in gewissem Maße – in die Durchführung der Politik waren ein entscheidender Aspekt der Governance-Reform, mit der die Europäische Union ihren Bürger näher gebracht werden sollte. Das Weißbuch lässt das Bewusstsein der Kommission erkennen, dass sie als zu fern von ihren Bürgern wahrgenommen wird, vor allem aber zeigt es die echte Bereitschaft der Kommission, ihre politischen Überlegungen zu erweitern, indem sie in ihrem Weißbuch die Bottom-up-Einbindung durch eine Reihe von Verfahren und Mitwirkenden anstrebt.

3.1.1 Erster Aktionspunkt: Information und Kommunikation/ transparentere Gestaltung der Arbeitsweise der Union

1. Das Weißbuch plädiert für eine Verbesserung der Information, die Schaffung von mehr Transparenz und die Gewährleistung proaktiverer Kommunikation zwischen den öffentlichen Akteuren in Europa (Institutionen, Mitgliedstaaten usw.) und den Bürgern. Im Zusammenhang mit der Kommunikation ist die Kommission auch weiterhin einem vielsprachigen Umfeld verpflichtet. In dem Weißbuch wird vorgeschlagen, dass die Europäischen Institutionen EUR-Lex im Jahr 2002 zu einem einzigen Online-Portal in allen Sprachen weiterentwickeln, mit dem die Bevölkerung politische Vorschläge während des gesamten Entscheidungsprozesses verfolgen kann. *Das Europäische Parlament und der Rat* sollten Informationen über sämtliche Phasen des Mitentscheidungsverfahrens rascher zur Verfügung stellen, insbesondere hinsichtlich der abschließenden so genannten Vermittlungsphase. Schließlich werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, die öffentliche Debatte über europäische Angelegenheiten zu fördern.
2. Wie im Weißbuch angekündigt, zeigt die Mitteilung der Kommission über einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der **Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union** ⁽¹⁾ die Bereitschaft der Institution, die Öffentlichkeit aktiver über die europäischen Fragen zu informieren und dabei mit anderen Partnerinstitutionen zusammen-

(1) KOM(2001) 354.

zuarbeiten. Der Rat und das Parlament haben diese Initiative begrüßt. Die Kommission hat eine zweite Mitteilung mit dem Titel: „Eine Informations- und Kommunikationsstrategie für die europäische Union“⁽¹⁾ angenommen, die auf Inhalt und Vorgehensweise ausgerichtet ist und einen neuen Ansatz auf der Grundlage zweier Hauptschwerpunkte vorbringt:

- Fähigkeit der Europäischen Union zur Erarbeitung und Verbreitung von *Botschaften, die auf ihre vorrangigen Themen gezielt ausgerichtet* sind. Diese Fähigkeit muss auf umfassende und kohärente Art und Weise auf der Grundlage klarer, von den Institutionen vorgegebener Ziele entwickelt werden;
 - freiwillige, arbeitsorientierte Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten, die die Entwicklung wirklicher Synergieeffekte zwischen den Strukturen und Kompetenzen der Mitgliedstaaten und den Maßnahmen der Europäischen Union ermöglicht.
3. Der zentrale Auskunftsdienst **Europe Direct**⁽²⁾, erreichbar per Telefon oder Internet, beantwortet weiterhin eine Vielzahl von Informationsanfragen allgemeiner Art. Ein Wegweiserdienst für die Bürger (**Citizens Signpost Service**)⁽³⁾, der Informationen über die Rechte der Bürger und Probleme im Rahmen des Binnenmarktes bereitstellt, wurde im Jahr 2002 neu eingerichtet. Die Nutzer können sich (per kostenlosen Telefonanruf oder über das Internet) in den elf Amtssprachen der Union melden und die jeweiligen Experten müssen ihre Antwort innerhalb von drei Arbeitstagen gegeben haben. Ein spezielles Netz für Unternehmen, **Solvit**⁽⁴⁾, hat im Juli 2002 die Arbeit aufgenommen. Es basiert auf den Koordinierungszentren der Mitgliedstaaten, die seit 1997 damit beauftragt sind, die Probleme zu lösen, die den Unternehmen durch den Binnenmarkt entstehen. Die Vernetzung dieser Dienstleistung müsste den „Gruppendruck“ verstärken und Synergien schaffen für die Verbesserung der Qualität und Bekanntheit der angebotenen Dienste. Die Websites „Dialog mit Bürgern“ und „Dialog mit Unternehmen“⁽⁵⁾ bieten Zugang zu Informationen im Hinblick auf die Wahrnehmung der Rechte im Binnenmarkt sowie Vorschläge zur Problemlösung.
 4. Die den Bürgern angebotene interaktive Kommunikation hat sich seit der Annahme des Weißbuchs im Juli 2001 rasant entwickelt. Die von der Kommission verwaltete Website **Futurum**⁽⁶⁾ und die **offizielle Homepage des Konvents** geben allen Bürgern die Möglichkeit, ihre Meinung zu äußern und Vorschläge zu machen im Rahmen der Diskussion über die Zukunft der Union. Die **Governance**-Website hat einen Dialog vor und nach der Annahme des Weißbuchs ermöglicht. Die Website **„Ihre Stimme in Europa“**⁽⁷⁾ bietet Bürgern, Verbrauchern und

(1) KOM(2002) 350.

(2) http://europa.eu.int/europedirect/de/index_de.html

(3) http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_de.htm

(4) http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_de.htm

(5) <http://europa.eu.int/citizens/> und <http://europa.eu.int/business>

(6) <http://europa.eu.int/futurum>, <http://european-convention.eu.int>, <http://europa.eu.int/comm/governance>, <http://europa.eu.int/yourvoice>

(7) <http://europa.eu.int/yourvoice>

Unternehmen im Rahmen der Initiative Interaktive Politikgestaltung (IPM) die Möglichkeit, eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Politik der Kommission zu spielen. Bei „**Europa – zweite Generation**“⁽¹⁾ werden interaktive Operationen an der Tagesordnung sein.

5. Die **Transparenz der Arbeit der Institutionen** ist stark verbessert worden. Die 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⁽²⁾ ist in Kraft getreten. Die Kommission hat ihre Geschäftsordnung geändert⁽³⁾. Die Protokolle der Kommissionssitzungen werden seit Januar 2002 ins Internet gestellt. Ein öffentliches Verzeichnis der Kommissionsdokumente ist seit Juni online verfügbar und ein Bürgerleitfaden zum Zugang zu diesen Dokumenten gemäß den neuen Bestimmungen ist allgemein zugänglich gemacht worden. Zur Anwendung der genannten Verordnung hat das Europäische Parlament eine Reihe interner Maßnahmen angenommen (Änderung der Geschäftsordnung und der Pflichten der Beamten und sonstigen Bediensteten des Europäischen Parlaments) und der Öffentlichkeit sein amtliches Verzeichnis im Juni 2002 zugänglich gemacht. Das Ratsverzeichnis, das online verfügbar ist, enthält Verweise auf Ratsdokumente ab 1999. Es zeigt, welche Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden; ist dies der Fall, kann der jeweilige Inhalt direkt in der Datenbank konsultiert werden oder über den Zugangsdienst zu den Ratsdokumenten eingesehen werden.

Die Offenheit der **legislativen Tätigkeit des Rates** wurde auf dem Europäischen Rat von Barcelona im März erwähnt unter Hinweis auf einen Bericht vom Generalsekretariat des Rates. Im Juni beschloss der Europäische Rat in Sevilla, die Sitzungen des Rates in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses öffentlicher zu gestalten. Die Liste der betreffenden Vorschläge wird vom Rat zu Beginn jedes halben Jahres erstellt, und in der Schlussphase des Verfahrens hat die Öffentlichkeit Zugang zur Abstimmung und zu den Erläuterungen der Abstimmung.

6. Das **Portal EUR-Lex auf dem Server Europa** bietet Zugang zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, so dass die Bürger das Gemeinschaftsrecht in sämtlichen Politikbereichen konsultieren können. Seit der Einführung im Juni 2001 wurde das Portal mehrfach verbessert, so dass der Zugang erleichtert und nutzerfreundlicher gestaltet wurde. Seit Januar 2002 sind alle amtlichen Dokumente, die in EUR-Lex verfügbar sind, kostenlos einsehbar; dies gilt insbesondere für im Amtsblatt veröffentlichte Dokumente unabhängig vom Datum ihrer Annahme oder Veröffentlichung und in sämtlichen Formaten. Der Zugang zu der professionellen Datenbank *CELEX* ist jedoch weiterhin kostenpflichtig (auf Abonnementsbasis oder pro Zugriff). Seit April 2002 bietet EUR-Lex eine einheitliche Dar-

(1) Mitteilung des Präsidenten an die Kommission – in Übereinstimmung mit Vizepräsident Kinnock und Kommissar Liikanen C(2001) 1753/2.

(2) Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

(3) C(2001) 3714.

stellung aller Seiten und kann von den Websites des Europäischen Parlaments und des Rates aus angesteuert werden. Die Datenbank der Kommission *PreLex* bietet Informationen über den Fortgang der legislativen Verfahren in allen Sprachen zu einem bestimmten Rechtsakt und enthält Hyperlinks zu den zugehörigen Texten sowie zu *OEIL*, der legislativen Beobachtungsstelle des Europäischen Parlaments. Die Bürger können so Informationen über den legislativen Prozess, legislative Vorschläge, die von der Kommission angenommen wurden, Pressemitteilungen sowie über den schließlich verabschiedeten Text erhalten. Es wird daran gearbeitet, auch gemeinsame Standpunkte des Rates, legislative und haushaltsbezogene Entschlüsse, Initiativen des Europäischen Parlaments und Initiativen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen in diese Datenbank aufzunehmen.

3.1.2 Zweiter Aktionspunkt: Annäherung an die Bürger durch regionale und lokale Demokratie

1. Die Kommission hat in dem Weißbuch bekräftigt, dass sie bereits in einem frühen Stadium der Politikgestaltung einen systematischeren Dialog zwischen den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden entwickeln und „dreiseitige, zielorientierte Vereinbarungen“ als Pilotprojekte in bestimmten genau umgrenzten Bereichen einführen will. Dies ist eine Möglichkeit zur Vereinfachung legislativer und exekutiver Verfahren und Maßnahmen mit intensiven territorialen Auswirkungen.

Zudem hat die Kommission den *Ausschuss der Regionen* aufgefordert, eine proaktive Rolle zu spielen, z. B. durch Erstellung sondierender Berichte, schon bevor die Kommission Vorschläge unterbreitet, den Austausch bewährter Praktiken für die Einbeziehung der Lokal- und Regionalbehörden in die vorbereitende Phase europäischer Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene zu organisieren. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert zu prüfen, wie die Einbindung lokaler und regionaler Akteure in die Gestaltung der EU-Politik verbessert und die Anwendung vertraglicher Regelungen mit ihren Regionen und Kommunen gefördert werden kann, wobei die Verfassungen der Mitgliedstaaten stets in vollem Umfang gewahrt bleiben müssen.

2. Zusätzlich zu den breit angelegten Konsultationen der Öffentlichkeit erkennt die Kommission in ihrem Weißbuch über europäisches Regieren auch an, dass die **Beziehungen zu den regionalen und lokalen Behörden** durch ihre nationalen und durch europäische Verbände **verstärkt** werden müssen. In diesem Zusammenhang erarbeiten die Dienststellen der Kommission ein Arbeitspapier, das Maßnahmen ermitteln soll, die mithilfe nationaler und europäischer Verbände eine Brücke zu den regionalen und lokalen Behörden schlagen können, und das den Umfang und die Bedingungen eines solchen Dialogs festlegen soll.

Die Kommission wird dieses Arbeitspapier auf ihrer Website veröffentlichen und es an die wichtigsten interregionalen und lokalen Vereinigungen zwecks

Konsultation aller interessierten Kreise weiterleiten. Das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und die Mitgliedstaaten werden ebenfalls konsultiert. Nach dieser Konsultationsphase wird die Kommission dann im ersten Quartal 2003 in der Lage sein, eine Mitteilung anzunehmen, die von allen Kommissionstellen durchgeführt würde.

3. Der **Ausschuss der Regionen** zeigte besonderes Interesse an dem Teil des Weißbuchs, der sich mit regionaler und lokaler Demokratie beschäftigt. Das Weißbuch war Gegenstand einer Stellungnahme des Ausschusses der Regionen im März 2002, mit der er das Weißbuch begrüßte und sich dabei insbesondere auf die Teile bezog, die sich mit Dezentralisierung und Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Behörden beschäftigen, und in seiner Stellungnahme verwies der Ausschuss auf die Änderung seiner Arbeitsmethoden, die notwendig würden, wenn er eine aktivere Rolle bei der Prüfung der Tätigkeit der Gemeinschaft spielen soll. Der Ausschuss bat um Untersuchungsbefugnisse zur Gewährleistung der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und um ein Mandat zur Beobachtung der Auswirkungen von Richtlinien und Verordnungen auf regionale und lokale Behörden. Ein Kooperationsprotokoll, in dem die Grundsätze der Governance aufgenommen sind und das die Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Kommission und Ausschuss der Regionen betrifft, wurde zwischen beiden Präsidenten unterzeichnet. Das Protokoll soll zur Verbesserung der Entlastung des Ausschusses von seinen Beratungspflichten beitragen, die Intensivierung seiner Einbindung in die politische Debatte und die Zusammenarbeit bei der Informations- und Kommunikationspolitik fördern.

3.1.3 **Dritter Aktionspunkt: Einbindung der Zivilgesellschaft. Effizientere und offenere Konsultation zur Gestaltung der EG-Politik**

1. Das Weißbuch fordert generelle Offenheit und Konsultation der Akteure der Zivilgesellschaft bei der Gestaltung der EU-Politik. Die geplante Einbindung und Konsultation der Zivilgesellschaft unterscheidet sich vom *institutionellen* Dialog (mit dem Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen) und vom *sozialen Dialog* zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gemäß Artikel 137 und 139 EG-Vertrag.

Wegen ihrer Repräsentativität spielen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine besondere Rolle bei der Gestaltung der Sozialpolitik. Auf Gemeinschaftsebene fordert der EG-Vertrag von der Kommission, dass sie Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik konsultiert. Unter bestimmten Voraussetzungen können Arbeitgeber und Arbeitnehmer bindende Vereinbarungen treffen, die anschließend in Gemeinschaftsrecht überführt werden. Die Rolle der Sozialpartner ist gefestigt.

2. Als ein Ergebnis der Bemühungen um bessere Governance sind die Beziehungen der Kommission zur Zivilgesellschaft nun formalisiert und transparenter gestaltet worden. Die Kommission hat **allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für**

die **Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission** ⁽¹⁾ zu den wichtigsten politischen Initiativen, die sie vorschlägt, angenommen. Die Mindeststandards gelten ab dem Jahr 2003. Der Hauptgedanke ist, dass es durch Anwendung dieser Standards möglich sein wird, genau festzulegen, wer wen kontaktieren muss, wenn neue Maßnahmen entworfen werden, so dass alle Beteiligten besser und gleichberechtigter in den Prozess eingebunden werden können. Die Kommission wird gewährleisten, dass alle Informationen, die für eine entsprechende Reaktion benötigt werden, über Internet-Portale weit verbreitet werden. Die Mindeststandards sehen u. a. einen Zeitraum von mindestens acht Wochen für die Reaktionen vor, wobei der Eingang von Beiträgen bestätigt wird und die Ergebnisse der Konsultation im Internet veröffentlicht werden.

Ein Konsultationsdokument war Gegenstand einer Konsultation der Öffentlichkeit bis zum 31. Juli 2002 ⁽²⁾, und die endgültige Zusammenstellung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards klärt nicht nur die Reichweite der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards, sondern zeigt eine deutliche Verbindung zu den Verfahren der Kommission zur Folgenabschätzung. Die praktischen Auswirkungen der allgemeinen Grundsätze sowie die Anwendung von Auswahlkriterien für gezielte Konsultationen wurden ausführlicher erläutert. Durch die Ermittlung einer Zielgruppe sollte die Kommission gewährleisten, dass die betreffenden Beteiligten Gelegenheit bekämen, ihre Meinung zu äußern. Die Kommission hat zudem ihr Konzept erläutert, keine rechtlich bindenden Konsultationsverfahren zu entwickeln und eine Trennung zwischen Konsultation und offiziellen Entscheidungsverfahren zu wahren.

3. Der Gedanke, **umfassendere Partnerschaftvereinbarungen** mit einer Reihe organisierter Sektoren der Zivilgesellschaft zu schließen, wird von der Kommission noch geprüft. Angesichts der Anmerkungen, die sie bei der Konsultation zum Weißbuch erhalten hat, zieht die Kommission es vor, einen pragmatischen Ansatz zu wählen, um den Erfolg der Anwendung allgemeiner Standards zu gewährleisten. Dabei sollte bedacht werden, dass mit dieser Maßnahme zwei Ziele verfolgt wurden: Die Kommission sollte ihre Partnersektoren ausführlicher konsultieren können, als es bei der Einführung von Mindestnormen erforderlich gewesen wäre; und auf der Grundlage dieser Vereinbarungen sollen Organisationen der Zivilgesellschaft ermutigt werden, ihre internen Strukturen rationaler zu gestalten, Garantien für Offenheit und Repräsentativität zu geben und ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, Informationen zu verbinden oder Diskussionen innerhalb der Mitgliedstaaten zu führen. Das Europäische Parlament war besonders daran interessiert, Organisationen der Zivilgesellschaft keine Rolle zu verleihen, die – entweder ganz oder teilweise – demjenigen zufällt, der politische Verantwortung hat oder in allgemeiner Wahl gewählt wurde. Aus einigen Bereichen der

⁽¹⁾ KOM(2002) 704.

⁽²⁾ KOM(2002) 277. Die Ergebnisse der Konsultation der Öffentlichkeit sind verfügbar auf http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Zivilgesellschaft wurde die Besorgnis geäußert, dass de facto ein System bevorzugter Vereinigungen geschaffen würde.

4. Die Datenbank „Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft“ (CONECCS), die Informationen über die auf europäischer Ebene tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft und den Konsultationsrahmen enthält, in dem die Kommission die Zivilgesellschaft konsultiert, ist seit Juni 2002 voll nutzbar. Die Coneccs-Website ⁽¹⁾ bietet der Öffentlichkeit Zugang zu einem Verzeichnis von nicht gewinnorientierten Organisationen, die auf europäischer Ebene tätig sind, und von Ausschüssen und anderen Beratungsstrukturen, die die Kommission bei der formalen oder offiziellen Konsultation der organisierten Zivilgesellschaft nutzt. Das Verzeichnis der Organisationen, das auf freiwilliger Basis erstellt wurde, soll nur als Informationsquelle dienen, nicht als Instrument zur Inhaltssicherung. Es handelt sich hier um ein dynamisches Instrument, das fortlaufend verbessert wird und als Teil des organisierten Konsultationsprozesses über die Mindeststandards für Konsultationen befürwortet wird, soweit es nicht zu einem System zur Akkreditierung bestimmter Organisationen bei der Kommission umgestaltet wird.
5. Neben dieser allgemeinen Datenbank gibt es **Online-Dienste**, die für Teile der Zivilgesellschaft mit spezifischen Interessen (internationaler Handel, Bildung und Kultur usw.) eingerichtet wurden. Diese Online-Dienste sind von den Dienststellen der Kommission geschaffen worden, die für die entsprechenden politischen Themen zuständig sind.
6. Der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss** hat das Weißbuch ausdrücklich begrüßt. In seiner Stellungnahme zum Weißbuch von März 2002 betonte der Ausschuss die starke Verbindung zwischen dem Weißbuch und dem Konvent über die Zukunft der Union. Der Ausschuss verwies auf die Notwendigkeit sicherzustellen, dass horizontale und vertikale Subsidiarität gewährleistet und Kriterien für die Repräsentativität der Organisationen der Zivilgesellschaft festgelegt werden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass er eine entscheidende Rolle bei der Festlegung und Gestaltung des Dialogs mit den Bürgern spielen könnte, und betont, wie wichtig es ist, die den Bürgern zur Verfügung gestellte Menge an Informationen über die wesentlichen Merkmale der Union zu vergrößern und die nichtlegislativen Instrumente intensiver zu nutzen. Ein Protokoll wurde unterzeichnet, mit dem die Kommission und der Ausschuss festhalten, dass der Ausschuss im Zuge der Schaffung neuer Regierungsformen ideal platziert ist für eine bevorzugte Vermittlerrolle zwischen den Institutionen der Union und der Zivilgesellschaft. Das Protokoll enthält auch ausdrückliche Bestimmungen darüber, dass die Kommission den Ausschuss auffordern sollte, „sondierende Stellungnahmen“ abzugeben, und dass die Kommission vom Ausschuss die Vertiefung seiner Verbindungen zur Zivilgesellschaft erwartet.

(1) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_de.htm

3.1.4 Vierter Aktionspunkt: Vernetzung

1. Das Weißbuch erfasste und analysierte die auf europäischer und internationaler Ebene wachsende soziale und politische Bedeutung von Netzwerken, die Einzelpersonen und/oder Organisationen (Gemeinden, regionale und lokale Behörden, Unternehmen, Verwaltungen, Forschungszentren usw.) auf nichthierarchische Art verbinden und in denen jeder Teilnehmer verantwortlich ist für einen Teil der Mittel, die zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels benötigt werden, wobei elektronische Kommunikation das bevorzugte Instrument darstellt. Die Kommission sieht daher Folgendes vor: Entwicklung eines systematischeren und offeneren Konzepts für den Umgang mit besonders wichtigen Netzen, damit diese zur Entscheidungsfindung und zur Politik beitragen können; Durchführung; Prüfung der Frage, wie der Rahmen für die transnationale Zusammenarbeit der regionalen und lokalen Akteure auf EU-Ebene besser unterstützt werden könnte, um dann entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.
2. Wirtschaftsakteure organisieren sich immer stärker in Netzwerken, was die Kommission zur Kenntnis genommen hat. In der Regel werden horizontale europäische Verbände zu allen Angelegenheiten konsultiert und die Berufsverbände werden zu sektorspezifischen Fragen konsultiert. Die Kanäle, die die Organisationen nutzen, um ihre nationalen und lokalen Stellen zu verbinden, sind immer häufiger elektronische Kommunikationsmittel, die immer ausgefeiltere interaktive Mitwirkung ermöglichen. Diese interaktive Kommunikation wird durch die Instrumente gefördert, die die Kommission selbst zur Verfügung gestellt hat.

Die Kommission hat die **Interaktive Politikgestaltung (IPM)** ⁽¹⁾ eingerichtet, um spontane Reaktionen online zu ermöglichen. Das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren, das sich an der IPM-Initiative beteiligt, ist eine wichtige Schnittstelle zwischen der Kommission und den Verbrauchern in Europa. Es soll den Verbrauchern helfen, den Binnenmarkt besser zu nutzen, und die Kommission mit wichtigen präzisen Informationen versorgen. Zurzeit gehören dem Netzwerk 14 europäische Verbraucherzentren in 12 Mitgliedstaaten an. Es wird allerdings noch weiter ausgebaut. Das Netzwerk **Euro Info Centre**, dem zurzeit 258 Filialen angeschlossen sind, die KMU bis auf die lokale Ebene betreuen (50 davon in den Beitrittsländern), ist sowohl vertikal in beide Richtungen (Brüssel – lokale Ebene und zurück) und horizontal zwischen den betroffenen Partnern tätig. Die ständige Informationsweitergabe, insbesondere zu tatsächlichen Fallstudien im Vergleich zu der Durchführung der Rechtsvorschriften, wird dazu beitragen, Maßnahmen durchzuführen oder neu auszurichten. Eigeninitiativen der Netzwerke wie der jährliche autofreie Tag und die *Netdays* in Schulen werden immer erfolgreicher.

3. Die Kommission hat einen Aktionsplan zur Weiterführung von eEurope 2002 mit der Bezeichnung **eEurope 2005** angenommen, der die Sicherung von Diensten, Anwendungen und Inhalten auf der Grundlage einer allgemein verfügbaren und

(1) http://europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm

sicheren breiten Infrastruktur zum Ziel hat und gleichzeitig die Einbindung aller Bürger in die Informationsgesellschaft sicherstellen soll.

4. Zusätzlich zur Bereitstellung von Finanzausschüssen zu Solvit und IPM hat das **Programm IDA** (elektronischer Datenaustausch zwischen Verwaltungen) einen öffentlichen Dienst geschaffen, ein *Portal der EU-Behörden*, das zurzeit eine Pilotphase durchläuft. Um das Angebot an Online-Diensten mit relevanten grenzüberschreitenden Dimensionen bei europäischen Verwaltungen zu fördern, soll das Portal ein einheitlicher Zugangspunkt werden für alle verfügbaren öffentlichen Online-Informationen und Dienste, so dass die Bürger und Unternehmen in Europa bei grenzüberschreitenden Aktivitäten unterstützt werden.

3.2 Verbesserung der Politik, der Regelungen und der Ergebnisse

Wesentliche Fortschritte wurden im Hinblick auf die im Weißbuch eingegangenen Verpflichtungen zur *Verbesserung der Politik, der Regelungen und der Ergebnisse* erzielt. Die Kommission hat Initiativen ergriffen, die auf durchgängige Verbesserungen des gesamten Prozesses der politischen Entscheidungsfindung abzielen: Politikkonzeption, Wahl der Instrumente, Durchführung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften. Die Kommission hat sich dabei von den umfassenden Vorarbeiten, die in den Mitgliedstaaten und von internationalen Organisationen geleistet worden waren, sowie von der allgemein positiven Reaktion der Betroffenen auf die Grundzüge des Weißbuchs leiten und anregen lassen.

3.2.1 Bessere Rechtsetzung

1. Wie im Weißbuch angekündigt, hat die Kommission im Juni 2002 einen breit angelegten **Aktionsplan zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds** ⁽¹⁾ vorgeschlagen, mit dem Hauptziel, eine neue gemeinsame Rechtsetzungskultur in der EU zu entwickeln. Der Aktionsplan zur Verbesserung der Rechtsetzung basiert auf den Gedanken des Weißbuchs und beschreibt Initiativen, die u. a. eine bessere Vorbereitung politischer Maßnahmen bewirken sollen, und zwar durch Verbesserung der bisher üblichen Anhörungs- und Folgenabschätzungsverfahren, Erweiterung des Spektrums der verschiedenen Politikinstrumente, Beschränkung der Vorschläge auf das Wesentliche (wodurch ein größerer Gestaltungsspielraum für spätere Durchführungsmaßnahmen zur ergänzenden Regelung der technischen Einzelheiten bleibt) und durch ein Programm zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts.

Dieser Aktionsplan sieht Maßnahmen vor, die dem Europäischen Parlament und dem Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber vorgeschlagen werden, und Maßnahmen zur Gewährleistung der tatsächlichen Umsetzung und Anwendung des Gemein-

⁽¹⁾ KOM(2002) 278.

schaftsrechts in den Mitgliedstaaten. Im Aktionsplan werden u. a. eine engere Zusammenarbeit der Organe bei der Rechtsetzung und eine jährliche Bewertung der Qualität der Rechtsvorschriften angeregt; außerdem sollen der Zugang der Öffentlichkeit zu bereits erlassenen oder noch im Entwurfsstadium befindlichen Rechtsvorschriften über EUR-Lex verbessert, die Instrumente der Rechtsetzung zweckmäßiger eingesetzt, das Gemeinschaftsrecht vereinfacht und die Zahl der Rechtsvorschriften verringert sowie die Qualität der erlassenen Rechtsvorschriften gewährleistet werden. Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten sieht der Aktionsplan die elektronische Übermittlung nationaler Notifizierungen, nationale Anhörungen und Folgenabschätzungen sowie eine engere Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in innerstaatliches Recht vor. Deshalb hat die Kommission das *Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten* zu einer – ihrer Ansicht nach unerlässlichen – Zusammenarbeit aufgerufen. Daraufhin wurden interinstitutionelle Verhandlungen über den Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung zur Verbesserung der Rechtsetzung aufgenommen ⁽¹⁾.

2. Die Kommission hat ihren Beitrag dadurch geleistet, dass sie wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Ausarbeitung ihrer Initiativen ergriffen hat, insbesondere durch Schaffung eines Rahmens für die Anhörung der Öffentlichkeit (siehe oben), durch Leitlinien für den Rückgriff auf Sachverständige und durch die Ausarbeitung eines Rahmens für die Abschätzung der Folgen geplanter Initiativen. Die Prinzipien, die diesen Maßnahmen zugrunde liegen, sollten zum festen Bestandteil guten Verwaltungshandelns werden, und zwar auch des Handelns anderer Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Mitgliedstaaten.
3. In ihrer Mitteilung über den **Rückgriff auf Expertenwissen** ⁽²⁾ legt die Kommission die Grundprinzipien und internen Leitlinien fest, nach denen sich ihre Dienststellen auf allen Stufen der politischen Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission beim Rückgriff auf Expertenwissen richten sollen. Diese basiert auf vorhandenen bewährten Verfahren, die inner- und außerhalb der Kommission praktiziert werden, und bildet einen allgemeinen Rahmen für die Förderung solcher bewährter Verfahren auf allen einschlägigen Gebieten. Mit den vorgeschlagenen Grundsätzen und Leitlinien werden zwei Ziele verfolgt:
 - Zum einen ist sicherzustellen, dass die Dienststellen der Kommission stets die richtigen Fachleute mobilisieren und deren Fachkenntnisse nutzen und so ihre Politik auf eine solide Wissensbasis stützen können.
 - Zum anderen stellt die Kommission damit ihre Grundprinzipien zur Gewährleistung der Qualität, Offenheit und Effizienz in diesem Bereich auf.

Die Leitlinien der Kommission betreffen die Einschaltung von Fachleuten und die Verwendung von Fachkenntnissen im weiteren Sinne, also nicht nur im Sinne von wissenschaftlichen Fachkenntnissen. Die Leitlinien werden auch für die

⁽¹⁾ Der Europäische Rat von Sevilla hat die Organe aufgerufen, bis Ende 2002 eine interinstitutionelle Vereinbarung abzuschließen.

⁽²⁾ KOM(2002) 713.

Anhörungen gelten, die in den von der Kommission eingerichteten Sachverständigengruppen stattfinden, die aber nicht in die formellen Beschlussfassungsverfahren des Vertrags oder des Sekundärrechts eingebunden sind. Sie sollen ab 2003 gelten, einer laufenden Überwachung unterliegen und alle drei Jahre bewertet werden. Wie im Weißbuch „Europäisches Regieren“ angekündigt, wird die Kommission prüfen, in welchem Umfang ihre eigenen Leitlinien als Basis für ein gemeinsames Konzept aller Organe und Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet dienen könnten.

4. In ihrer Mitteilung zur **Folgenabschätzung** ⁽¹⁾ hat sich die Kommission verpflichtet, ab 2003 in immer stärkerem Umfang bei allen wichtigen legislativen und politischen Initiativen Folgenabschätzungen durchzuführen, die sich auf die rechtlichen Folgen und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung (in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt) erstrecken. Diese Folgenabschätzungen werden die Entscheidung erleichtern, ob im Lichte des Vertrags und des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Maßnahmen getroffen werden sollten, und sie werden zur Verbesserung der Qualität und Kohärenz der Gemeinschaftspolitik beitragen.

Mit diesem Folgenabschätzungskonzept bemüht sich die Kommission, eine ganz neue Rechtsetzungsmethode zu entwickeln, indem sie alle bereits existierenden sektoralen Abschätzungen der unmittelbaren und mittelbaren Folgen vorgeschlagener Maßnahmen in einer einzigen Folgenabschätzung zusammenfasst. Konkrete Leitlinien für die von den Kommissionsdienststellen durchgeführten Folgenabschätzungen werden derzeit ausgearbeitet.

Die Kommission hat den anderen Organen vorgeschlagen, bei wesentlichen Änderungen an Kommissionsvorschlägen ebenfalls Folgenabschätzungen vorzunehmen. Diese Frage wird derzeit im Rahmen der Verhandlungen über eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Verbesserung der Rechtsetzung geprüft. Gleichermäßen hat die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, zwecks Verbesserung der Qualität ihrer nationalen Umsetzungsmaßnahmen insbesondere etwaige zusätzlich eingefügte Vorschriften sowie diejenigen Maßnahmen, die der Kommission nach der Richtlinie 98/34/EG ⁽²⁾ mitgeteilt werden, einer Folgenabschätzung zu unterziehen.

Eine spezielle Initiative, die dem Zweck dient, Daten und Feedback zu den Folgen einer geplanten legislativen oder politischen Initiative zu liefern, ist das europäische Unternehmenstestpanel. Unter Rückgriff auf interaktive Instrumente der Politikgestaltung und mithilfe der Mitgliedstaaten richtet die Kommission zurzeit ein europäisches Unternehmenstestpanel ein, das 4 000 Unternehmen aller Größenordnungen und Branchen umfassen wird.

⁽¹⁾ KOM(2002) 276.

⁽²⁾ Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften.

5. Im Aktionsplan für bessere Rechtsetzung wird auch die allgemeinere Frage der **Wahl der richtigen Instrumente für Gemeinschaftsmaßnahmen** angesprochen. Die Kommission hat sich vorbehalten, unter Berücksichtigung der Arbeit des Konvents zur Zukunft der Union weitere Vorschläge zu diesem Thema zu machen (¹).

Die Kommission hat deutlich gemacht, dass der Rückgriff auf Verordnungen und Richtlinien Geist und Buchstaben des EG-Vertrags entsprechen muss: Eine Maßnahme sollte nur dann in Form einer Verordnung erlassen werden, wenn sie in allen Mitgliedstaaten gleich angewendet werden muss; Richtlinien sollten der ursprünglichen, im Vertrag verankerten Definition der Richtlinie entsprechen und lediglich einen rechtlichen Rahmen und die zu erreichenden Ziele festlegen.

Die Kommission möchte im Rahmen des Möglichen sicherstellen, dass Richtlinien allgemein gehalten sind und die Ziele, die Gültigkeitsdauer und die wesentlichen Aspekte der Regelungen enthalten. Es ist Sache des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden, in welcher Form diese wesentlichen Aspekte geregelt werden sollten, und dafür zu sorgen, dass die technischen Einzelheiten den Durchführungsmaßnahmen vorbehalten bleiben. Eine derartige Begrenzung des Rückgriffs auf Richtlinien – nicht nur mit dem Ziel der Vereinfachung – dürfte die Gesetzgebungsbefugnisse des Europäischen Parlaments und des Rates nicht beeinträchtigen. Sie wird beide im Gegenteil befähigen, sich auf die wesentlichen Aspekte der Rechtsetzung zu konzentrieren.

6. Im Weißbuch und auch im Aktionsplan für bessere Rechtsetzung schlägt die Kommission vor, stärker auf **Alternativen zu den traditionellen Rechtssetzungsverfahren** zurückzugreifen, ohne die Bestimmungen des Vertrags und die Befugnisse des Gesetzgebers zu unterminieren. Im Übrigen sieht der EG-Vertrag bereits spezielle Formen der Koregulierung vor, so in den Artikeln 138 und 139 EG-Vertrag, wonach Arbeitnehmer und Arbeitgeber verbindliche Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene abschließen können.

Es gibt mehrere Instrumente, die in bestimmten Fällen eingesetzt werden können, um die Ziele des Vertrags zu erreichen, die aber gleichzeitig zur Vereinfachung der Rechtsetzung und der Rechtsvorschriften selbst beitragen (Koregulierung, Selbstregulierung, offene Koordinierungsmethode).

Die *Koregulierung* ermöglicht die Umsetzung der vom Gesetzgeber festgelegten Ziele durch Maßnahmen, die von Parteien durchgeführt werden, die auf dem betreffenden Gebiet aktiv und anerkannt sind. Die Kommission ist nach wie vor davon überzeugt, dass die Koregulierung eine Möglichkeit zur Vereinfachung und Verbesserung der Durchführung darstellt – allerdings unter Wahrung der in einer künftigen interinstitutionellen Vereinbarung zur Verbesserung der Rechtsetzung festgelegten Kriterien. Die *Selbstregulierung* betrifft eine ganze Reihe von Verfahren, gemeinsamen Regelungen, Verhaltenskodizes und freiwilligen Vereinbarungen, mit denen Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungs-

(¹) KOM(2002) 275.

organisationen oder sonstige organisierte Gruppen auf freiwilliger Basis ihre Tätigkeiten regeln und organisieren. Selbstregulierung ist – anders als Koregulierung – ohne Rechtsakt möglich. Die Kommission hat Kriterien und Modalitäten für den Rückgriff auf diese und ähnliche alternative Instrumente zur Verfolgung der Vertragsziele vorgeschlagen, die derzeit Gegenstand von Verhandlungen über eine interinstitutionelle Vereinbarung sind. Nachdem sie bereits im Weißbuch vorgezeichnet hatte, welche Rolle der Methode der offenen Koordinierung zugedacht werden könnte, hat die Kommission in ihrer jährlichen Strategieplanung für 2003 angekündigt, dass sie eine strategische Bewertung des Funktionierens dieser Methode auf den Gebieten, auf denen sie zuerst angewandt wurde, durchführen wird.

7. Die Kommission hat vorgeschlagen, gemeinsam mit dem Rat und dem Europäischen Parlament Anstrengungen zu unternehmen, um **das Gemeinschaftsrecht zu vereinfachen und die Zahl der Rechtsvorschriften zu verringern**. Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass die Organe gemeinsam ein *Programm zur Vereinfachung* des Gemeinschaftsrechts festlegen. Die Kommission wird die Sektoren ermitteln, die in erster Linie einer Vereinfachung bedürfen, und den Gesetzgeber entsprechend informieren. Das Europäische Parlament und der Rat, die als Gesetzgeber die Vorschläge für die vereinfachten Rechtsakte billigen müssen, sollten ihre Arbeitsmethoden so ändern, dass die Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts in einem zügigeren und effizienteren Verfahren vorgenommen werden kann. Die Kommission hält es für wesentlich, dass sich eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Verbesserung der Rechtsetzung auch auf diesen Aspekt erstreckt und die laufenden Arbeiten an dem von der Kommission im November 2001 ⁽¹⁾ beschlossenen Kodifizierungsprogramm und am Neufassungsprogramm ⁽²⁾ einbezieht und unterstützt.

3.2.2 Bessere Durchführung

1. Ausgehend von den im Weißbuch vorgestellten Grundzügen einer *Verbesserung der Rechtsetzung und der Ergebnisse* und einer *Neuausrichtung der Politikfelder und Institutionen* sowie von ihren Initiativen zur Verbesserung der Mitwirkung und der Strategien hat die Kommission mehrere wichtige Vorschläge vorgelegt, die eine bessere Durchführung der Gemeinschaftsmaßnahmen bezwecken.
2. Artikel 202 EG-Vertrag ist eine wesentliche Rechtsgrundlage für die Kommission in ihrer Rolle als Exekutivorgan. Die Anwendung dieser Bestimmung und des entsprechenden Sekundärrechts zu den **Verfahren für die Ausübung der Durchführungsbefugnisse** [sog. „Komitologie“ ⁽³⁾] ist deshalb für die Bemühungen um eine Neuausrichtung der Organe und um die gewünschten Verbesserungen im

⁽¹⁾ KOM(2001) 645.

⁽²⁾ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28.11.2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten, Amtsblatt C 77 vom 28.3.2002, S. 1-3.

⁽³⁾ Beschluss 1999/468/EG des Rates.

Hinblick auf die Legitimität, Effizienz und Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung.

In ihrem Weißbuch vertritt die Kommission die Ansicht, dass das Ziel einer Neuausrichtung der Organe die erneute Überprüfung, wenn nicht sogar die Abschaffung der derzeitigen Verwaltungs- und Rechtsetzungsverfahren rechtfertigt. Dies sollte mit einer Anpassung der Verantwortung der Institutionen verbunden werden, wobei der Kommission die Hauptverantwortung für die Durchführung der Gesetzgebung zukäme und die dem Gemeinschaftsgesetzgeber (bestehend aus Parlament und Rat) eingeräumten Möglichkeiten zur Kontrolle der Kommission verstärkt würden; dieser müsste zumindest in den Bereichen, in denen das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung kommt (Artikel 251 EG-Vertrag), stärker prüfen können, wie die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse ausübt.

Diesen Orientierungen entsprechend schlägt die Kommission – die sich selbstverständlich weiterhin den unverzichtbaren Sachverstand der Vertreter der Mitgliedstaaten zunutze machen wird – vor, den Beschluss 1999/468/EG zu ändern⁽¹⁾. Sie schlägt insbesondere vor, das bestehende *Regelungsverfahren* für Durchführungsmaßnahmen, die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, durch Einführung von zwei getrennten Phasen zu ändern. In der ersten, der *Durchführungsphase*, legt die Kommission einem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss einen Maßnahmenentwurf vor. Spricht sich der Ausschuss innerhalb einer von der Kommission gesetzten Frist gegen den Entwurf aus, so verfügt die Kommission über eine weitere Frist, in der sie nach einer Lösung suchen kann. Danach wird der Maßnahmenentwurf der Kommission in der zweiten Phase – der *Kontrollphase* – dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt. Beide können sich dann innerhalb einer bestimmten Frist gegen den Entwurf der Kommission für eine Durchführungsmaßnahme aussprechen. In diesem Fall kann die Kommission entweder einen Legislativvorschlag unterbreiten oder aber eine Durchführungsmaßnahme beschließen, die unter Umständen im Lichte der Standpunkte des Parlaments und des Rates geändert wurde. Dieses Verfahren wird ergänzt durch ein Eilverfahren, das ein Inkrafttreten von Durchführungsmaßnahmen noch vor ihrer Überprüfung durch den Gesetzgeber ermöglicht. Diese Änderung der „Komitologie“-Verfahren ist für die Übergangszeit bis zur Einführung eines neuen Systems der Delegation von Durchführungsbefugnissen aufgrund einer Reform der Verträge vorgesehen (siehe dazu Punkt 3.4).

3. Im Weißbuch hat die Kommission die Ansicht vertreten, dass **Regelungsagenturen**, die für bestimmte klar abgegrenzte Sachgebiete zuständig wären, die Anwendung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften in der gesamten EG verbessern könnten. Da solche Regelungsagenturen künftig eine größere Rolle spielen dürften, werden im Weißbuch bestimmte Bedingungen genannt, denen sie ent-

(¹) KOM(2002) 719.

sprechen sollten. Ferner hat die Kommission angekündigt, dass sie einen detaillierten Rahmen für die Einrichtung, die Arbeit und die Überwachung der künftigen Regelungsagenturen vorlegen wird.

Deshalb hat die Kommission eine Mitteilung vorgelegt, in der sie einen **Rahmen für Regelungsagenturen** ⁽¹⁾ beschreibt, um zum einen die Schaffung solcher Agenturen zu erleichtern, und zum anderen die Einheit und Integrität der Exekutivfunktion auf EG-Ebene zu gewährleisten. Der detaillierte Rahmen sieht Kriterien für die Schaffung von Regelungsagenturen (Gründung, Rechtsstellung, Sitz), für ihre Arbeit (Umfang ihrer Zuständigkeit, Verwaltungsorgane, Stellung des Direktors, Rechtsbehelfe, Verwaltungs- und Haushaltsverfahren) und für die Verfahren zur Kontrolle der Agenturen durch die Gemeinschaft (Verwaltungs-, Politik-, Finanz- und Rechtskontrollen) vor. Die Kommission hat das Parlament und den Rat aufgefordert, auf der Grundlage der in ihrer Mitteilung dargestellten Grundsätze einen förmlichen Rahmen für die Einrichtung solcher Agenturen zu erlassen.

4. Im Weißbuch wurde auch die Idee vorgestellt, als Möglichkeit zur stärkeren Flexibilisierung der Rechtsetzung und der Durchführung von Rechtsvorschriften und Maßnahmen mit starken territorialen Auswirkungen auf **dreiseitige Zielverträge** zurückzugreifen. In der Anhörung haben viele Gebietskörperschaften (Regionen oder Gemeinden) ihr Interesse bekundet und sich bereit erklärt, solche Verträge abzuschließen, sobald die Kommission deren Ziele, deren Rechtsnatur und deren Geltungsbereich geklärt haben wird. Deshalb hat die Kommission die Mitteilung „**Ein Rahmen für den Abschluss dreiseitiger Zielverträge durch die Europäische Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und deren Gebietskörperschaften**“ ⁽²⁾ vorgelegt. In der Mitteilung wird unterschieden zwischen dreiseitigen *Zielverträgen* (die der unmittelbaren Anwendung einer gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage dienen) und dreiseitigen *Zielvereinbarungen* (die außerhalb des Geltungsbereichs des Europarechts von der Europäischen Gemeinschaft – die von der Kommission vertreten wird –, einem Mitgliedstaat und Gebietskörperschaften abgeschlossen werden). Sie enthält ferner eine Beschreibung ihrer Ziele und ihres Anwendungsbereichs. Was die Durchführungsmodalitäten angeht, so wird in der Mitteilung eine *Ermächtigungsklausel* für einen dreiseitigen Vertrag vorgeschlagen, die ebenso wie die Grundzüge des Musters für einen dreiseitigen Vertrag oder eine dreiseitige Vereinbarung in den entsprechenden Vorschlag für eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss aufzunehmen wäre.

Die Kommission hat vor, zunächst auf den Abschluss von – als Pilotprojekte gedachten – dreiseitigen *Zielvereinbarungen* hinzuwirken ⁽³⁾. Erst nach einer

⁽¹⁾ KOM(2002) 718.

⁽²⁾ KOM(2002) 568.

⁽³⁾ Die Kommission wird prüfen, ob die Möglichkeit besteht, auf der Grundlage von Artikel 48 Absatz 2 der neuen Haushaltsordnung – in der sich die interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin vom Mai 1999 niedergeschlagen hat – solche Pilot-Zielvereinbarungen zu finanzieren.

Beurteilung dieser Pilotprojekte wird die Kommission in Betracht ziehen, auch dreiseitige *Zielverträge* vorzuschlagen.

In der Mitteilung wird ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten die zuständigen regionalen oder lokalen Behörden benennen müssen und dass dreiseitige Zielverträge oder Zielvereinbarungen die Bedingungen auf dem Binnenmarkt nicht verzerren dürfen.

5. **Beschwerden und Vertragsverletzungen:** Die Kommission hat im Weißbuch „Europäisches Regieren“ eine Diskussion über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts angeregt, um zum einen die Qualität des Gemeinschaftsrechts, und zum anderen die Kontrolle seiner Einhaltung zu verbessern.

Auf den ersten Aspekt geht die Kommission in ihrem Aktionsplan zur Verbesserung der Rechtsetzung ein. Der zweite Aspekt betrifft die Kontrolle, die im Wesentlichen durch Vertragsverletzungsverfahren und -klagen ausgeübt wird, und wirft zwei wichtige Fragen auf:

- Inwiefern entspricht die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts mittels Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens dem Effizienzgebot (und gewährleistet damit ein verantwortungsvolles Regieren)?
- Wie lässt sich diese Effizienz verbessern? Muss die Kommission in stärkerem Maße die Initiative ergreifen? Kann die Kommission den ihr eingeräumten Ermessensspielraum wirksamer nutzen?

Was die Festlegung ihrer Prioritäten bei der Untersuchung möglicher Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht angeht, so stellt die Kommission in ihrer Mitteilung ⁽¹⁾ zum Vorgehen in vermuteten Vertragsverletzungsfällen einen neuen, wirkungsvolleren Ansatz vor. Darin erläutert sie, in welchen Fällen die Kommission ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einleiten wird und in welchen Fällen andere Vorgehensweisen in Betracht zu ziehen sind. In der Mitteilung heißt es ferner, dass die Kommission künftig wesentlich mehr auf präventive Maßnahmen zurückgreifen und die Verwaltungszusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausbauen wird; sie enthält zudem einen Vorschlag zur Gewährleistung des Zugangs zum Rechtsschutz auf der mitgliedstaatlichen Ebene.

Da die Aufdeckung von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht in erheblichem Maße denjenigen zu verdanken ist, die Beschwerde erheben, hat die Kommission eine Mitteilung ⁽²⁾ über die Beziehungen zu Beschwerdeführern bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht angenommen. Entsprechend der Stellungnahme des Europäischen Bürgerbeauftragten werden in diesem Leitfaden die verschiedenen Stufen des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung von Beschwerden kodifiziert. Ferner wird sichergestellt, dass Beschwerdeführer stets über das Ergebnis der Untersuchung der Kommission unterrichtet werden.

⁽¹⁾ KOM(2002) 725.

⁽²⁾ KOM(2002) 141.

6. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ hat die Kommission aufgrund der positiven Erfahrungen mit den Bewerberländern einen Vorschlag für **Partnerschaften zwischen nationalen Verwaltungen** angekündigt, um den Austausch von bewährten Verfahren bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts in bestimmten Bereichen zu fördern und die nationalen Gerichte und Juristen für das Gemeinschaftsrecht zu sensibilisieren. Die Kommission hat vor, im Jahr 2003 Partnerschaftsmodelle vorzuschlagen und langfristig das in der Übergangszeit fortgeführte „Twinning“-Programm ⁽¹⁾ entsprechend umzustellen.

3.3 Beitrag der EU zum globalen Regieren

1. Im Weißbuch wurde darauf hingewiesen, dass die EU als Verfechterin eines *Wandels auf globaler Ebene* nur dann glaubwürdig ist, wenn sie zuvor ihre eigenen *internen Entscheidungsstrukturen erfolgreich reformiert*; gleichwohl sollte sie sich auch für den globalen Wandel engagieren.
2. Wenn die Kommission auf internationaler Ebene tätig wird, so muss sie sich selbstverständlich von den Rechten und Grundsätzen der im Dezember 2000 in Nizza proklamierten *EU-Grundrechtecharta* leiten lassen. Diese Charta verdeutlicht den EU-Bürgern die besondere Bedeutung und die Relevanz der Grundrechte und wird es auch ermöglichen, die internen und externen Konzepte der EU stärker miteinander in Einklang zu bringen. Die Kommission hat im Jahr 2002 Mitteilungen zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung ⁽²⁾, zu Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung ⁽³⁾ und zur sozialen Verantwortung der Unternehmen ⁽⁴⁾ vorgelegt. Besonders deutlich hat die EU gezeigt, dass sie die innerhalb der Union geachteten **Governance-Grundsätze auch auf internationaler Ebene** fördert. Die EU hat auf eine solidarischere Globalisierung hingearbeitet und dafür zu sorgen versucht, dass ein umfassender Rechtsrahmen für die Marktliberalisierung geschaffen wird (WTO-Tagung in Doha, November 2001). Sie hat zur Weltkonferenz gegen Rassismus (Durban, August-September 2001) beigetragen, sich für eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe eingesetzt und unterstrichen, dass die Beteiligung der Entwicklungs- und Schwellenländer an internationalen wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen und Normsetzungsverfahren ausgeweitet und verstärkt werden muss (Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, März 2002). Außerdem hat sie ihr Engagement für die Umsetzung eines multidimensionalen Ansatzes bekräftigt, der die internen und externen Dimensionen einer globalen nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt. In diesem Zusammenhang stellen die Beseitigung von Armut und die Veränderung nicht nachhaltiger

⁽¹⁾ Diese Aktion wird mit Phare-Mitteln gefördert.

⁽²⁾ KOM(2002) 82.

⁽³⁾ KOM(2002) 81.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 347.

Produktions- und Konsummuster übergeordnete Ziele dar (UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung – Johannesburg, August-September 2002).

Die EU hat auch mit dazu beigetragen, dass Völkermord, Kriegsverbrechen und sonstige Verbrechen gegen die Menschlichkeit künftig nicht mehr ungestraft bleiben und das Inkrafttreten (Juli 2002) des Statuts von Rom ⁽¹⁾ begrüßt, das die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) vorsieht. Die EU ⁽²⁾ hat sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, dass der ICC möglichst bald eingesetzt wird und seine Arbeit aufnehmen kann, und ihren Willen bekundet, ihm eine möglichst breite internationale Unterstützung zu verschaffen. Aus diesem Grund hat die EU vorgeschlagen, mit den Vereinigten Staaten einen umfassenderen Dialog über dieses Thema aufzunehmen. Ferner hat die EU deshalb den Mitgliedstaaten u. a. empfohlen, im Rahmen der Prüfung der Notwendigkeit und des Umfangs etwaiger Vereinbarungen mit den Vereinigten Staaten darauf hinzuwirken, dass diese sich wieder am ICC-Prozess beteiligen.

3. Eine *geringere Außenwirkung* hat der **Dialog, den die Kommission mit Regierungs- und Nichtregierungsakteuren in Drittländern** führt. Dabei geht es um den Einsatz neuer Instrumente auf globaler Ebene, die als Ergänzung des „harten“ Völkerrechts in Frage kommen, und um die Frage, wie die EU an einer umfassenden Reform multilateraler Institutionen mitwirken kann. Damit legt sie den Grundstein für die künftige Fortentwicklung der Verfahren und der Zusammenarbeit im Bereich globales Regieren. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Regierungs- und Nichtregierungsakteure dritter Staaten in die Ausarbeitung der Vorschläge für die EU-Politik eingebunden werden sollten, war Gegenstand eines von der Kommission veranstalteten internationalen Seminars ⁽³⁾. Die Ergebnisse der mit *Akteuren aus Drittstaaten* geführten Diskussion über die Frage, inwiefern eine Beteiligung von Regierungen, Unternehmen oder der Zivilgesellschaft dritter Staaten an den Beratungen der EU zulässig oder wünschenswert ist, bestätigten die Richtigkeit des im Weißbuch „Europäisches Regieren“ vertretenen Standpunkts. Als Hauptargument für den Vorschlag, Akteuren aus Drittstaaten im Rahmen der Beratungsprozesse der EU Gelegenheit zur Äußerung zu geben, wurde angeführt, dies ermögliche bessere Beschlüsse und verleihe dem Vorgehen der EU mehr Stoßkraft und Glaubwürdigkeit. Gleichzeitig akzeptieren sowohl die EU als auch die Akteure aus Drittstaaten eine Abgrenzung zwischen Beratungs- und Beschlussfassungsprozessen. Überlegungen zu diesem Gleichgewicht wurden z. B. in einem Dokument angestellt, das die Kommissionsdienststellen gemeinsam mit dem Handelsbeauftragten der Vereinigten Staaten ausgearbeitet haben. Die Leitlinien für Zusammenarbeit und Transparenz bei der Rechtsetzung stellen eine politische Basis für die freiwillige Zusammenarbeit der Gesetzgeber auf beiden Seiten des Atlantiks dar ⁽⁴⁾.

(1) Verabschiedet am 17.7.1998 von der UN-Konferenz der diplomatisch Bevollmächtigten für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs (139 Unterzeichner).

(2) Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“, 30.9.2002.

(3) „Handel, Governance und nachhaltige Entwicklung“, Brüssel, 24.-25. Juni 2002.

(4) Die Leitlinien für Zusammenarbeit und Transparenz bei der Rechtsetzung wurden im Rahmen der Transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft, einer EU-US-Handelsinitiative, vereinbart.

4. Vor dem Hintergrund der derzeit geführten Diskussionen über Rechtsetzungsalternativen in der EU-Politik hat die Kommission ⁽¹⁾ ebenfalls geprüft, **inwieweit auf der internationalen Ebene „Soft law“-Ansätze in Betracht gezogen werden können**. Nach den ersten Ergebnissen dieser Prüfung hält die Kommission das globale Umfeld und die entsprechenden Politikbereiche für weniger sicher und transparent als das EU-Umfeld, so dass dort ein stärkerer Bedarf an „hartem Recht“ besteht, das die erforderliche Rechtssicherheit und Transparenz gewährleistet. Dennoch könnten nach Ansicht der Kommission „Soft law“-Instrumente als innovative Ergänzung des „Hard law“ in Frage kommen, nicht jedoch als Ersatz. Dies gilt besonders für den Gedanken der sozialen Verantwortung von Unternehmen, der zu einer erfolgreichen Geschäftsstrategie fortentwickelt werden könnte.
5. Was die Frage betrifft, wie die Union zur umfassenden **Reform multilateraler Institutionen** beitragen und deren Zusammenarbeit verbessern kann, so entwickelt die Kommission derzeit einen umfassenderen und gezielteren Ansatz für die Beziehungen sowohl der Kommission als auch der EU zum System der Vereinten Nationen und zu den Bretton-Woods-Institutionen. Die Kommission bemüht sich um eine Konsolidierung und Intensivierung der systematischen EU-Koordinierung innerhalb des UN-Systems. Sie schlägt vor, die Vertretung der EU innerhalb der Institutionen von Bretton Woods schrittweise auszubauen und die politische Kohärenz von UN, WTO und Bretton-Woods-Institutionen zu fördern. Die EU ist zweifellos in der Lage, die Zusammenarbeit dieser Institutionen auf der Grundlage neuer, den Anforderungen einer sich rasch wandelnden Welt entsprechender Modelle voranzubringen. Sie sollte sich dabei jedoch nicht darauf beschränken, Prozesse in Gang zu bringen. Sie versucht auch, das Problem der unangemessenen Beteiligung der Entwicklungsländer anzugehen, das oft Zweifel an der Legitimität internationaler Organisationen aufkommen lässt. Die Kommission prüft zurzeit die Möglichkeit der Einrichtung eines unbürokratischen Diskussionsforums, um eine Gelegenheit für einen freieren – weil außerhalb förmlicher Verhandlungsrunden angesiedelten – Meinungs austausch zu bieten.
6. Wenn die EU ihrer Verantwortung als Weltmacht gewachsen sein und einen Beitrag zur globalen Governance leisten will, so **muss sie öfter mit einer Stimme sprechen**. Die Kommission hat mit Blick auf eine Reform der internationalen Vertretung der EU (im Rahmen der geltenden Verträge) dem Konvent einen ersten Standpunkt vorgestellt ⁽¹⁾, in dem sie eine engere Zusammenarbeit zwischen Hohen Vertretern und Kommission, eine Ausweitung der politischen Rolle der Auslandsdelegationen der Kommission sowie eine gemeinsame Teilnahme an einigen Arbeiten von Kommission und Rat vorschlug. Ein weiterer Vorschlag der Kommission ging dahin, gemeinsam an den Debatten des Europäischen Parlaments teilzunehmen oder gar diesem gemeinsame Initiativen und Dokumente vorzulegen. In ihrem zweiten Beitrag für den Konvent schlug die Kommission ⁽²⁾ erste institutionelle Veränderungen durch Schaffung des Amtes eines *Sekretärs der*

⁽¹⁾ „Handel, Governance und nachhaltige Entwicklung“, *ibidem*.

⁽²⁾ KOM(2002) 247.

⁽³⁾ KOM(2002) 728.

Europäischen Union vor, der gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission einen besonderen Status hätte. Der Sekretär der Union, der im beiderseitigen Einvernehmen des Europäischen Rates und des designierten Präsidenten der Kommission zu benennen wäre, würde die Europäische Union Dritten gegenüber in der Außenpolitik vertreten und wäre für die Durchführung gemeinsamer Beschlüsse zuständig.

3.4 Neuausrichtung der Politik und der Organe

1. Im Weißbuch, das auf der Hypothese eines unveränderten Vertrags basiert, hat die Kommission vorgeschlagen, ihr Initiativrecht zu nutzen, um sich stärker auf die Kohärenz der Politik und die Festlegung langfristiger Ziele zu konzentrieren, und zwar auf der Grundlage der bestehenden Verfahren für die strategische Planung und Programmerstellung. Die Kommission hat ferner Vorschläge für die bevorstehende Regierungskonferenz angekündigt, die darauf abzielen, die Rolle der Kommission als Exekutive neu auszurichten und gleichzeitig die Kontrolle der Legislative über die Art und Weise der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse zu rationalisieren und zu vereinfachen.
2. Der Vorschlag der Kommission für die Einrichtung von **Regelungsagenturen** auf Gemeinschaftsebene zielt darauf ab, die Durchführung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu verbessern, gleichzeitig aber auch die **Einheit und Integrität der Exekutivfunktion** auf EG-Ebene zu gewährleisten. In ihrem Vorschlag unterstreicht die Kommission nachdrücklich ihre Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Exekutivfunktion und beschreibt die Modalitäten für die Einrichtung, die Funktionsweise und die Kontrolle von Regelungsagenturen in Übereinstimmung mit ihrer öffentlichen Aufgabe und ihrer operationellen Autonomie.

Auf der Grundlage der bestehenden Verträge bemüht sich die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine Änderung der **Komitologie**-Verfahren im Sinne einer klareren **Trennung der Exekutiv- von den Kontrollaufgaben**, die **Überwachung** der Kommission in ihrer Funktion als Exekutive durch die **beiden Organe, von denen die gesetzgebende Gewalt in der Gemeinschaft ausgeübt wird** (Parlament und Rat), **ausgewogener zu gestalten und zu verstärken**.

Ähnliche Ziele liegen auch dem zweiten Beitrag der Kommission für den Konvent⁽¹⁾ zugrunde, in dem sie Vertragsänderungen vorschlägt, die eine klarere Abgrenzung der legislativen Aufgaben der Organe von den Exekutivaufgaben ermöglichen und der Kommission die Hauptverantwortung für die Durchführung der Gesetze unter der politischen Kontrolle des Gesetzgebers anvertrauen würden.

3. Die Kommission hat die bereits in ihrem Weißbuch „*Die Reform der Kommission*“⁽²⁾ vorgesehene neue Runde der **strategischen Planung und Programmerstellung**

⁽¹⁾ KOM(2002) 728.

⁽²⁾ KOM(2000) 200.

beschlossen und eingeleitet. Anfang des Jahres beschließt die Kommission ihre jährliche Strategieplanung, in der sie ihre politischen Prioritäten für das nächste Jahr festlegt und die wichtigsten Initiativen angibt, mit denen sie ihre Ziele erreichen will. Danach können Haushaltsleitlinien für das betreffende Jahr erstellt werden. Die für das Europäische Parlament und den Rat gedachte Strategie bildet die Grundlage für den Vorentwurf des Haushaltsplans und das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission und anderer Organe in diesem Jahr.

Die jährliche Strategieplanung für 2003 ⁽¹⁾, die eine bessere Strukturierung und Koordinierung der politischen Prioritäten ermöglichen und diese der Öffentlichkeit zur Kenntnis bringen soll, stellt ein Beispiel für die Durchführung dieser neuen Runde dar und entspricht dem Geist des Weißbuchs „Europäisches Regieren“. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ hat die Prioritäten der Kommission und die ihm durch die Strategie gebotene Gelegenheit begrüßt, den Dialog über die strategische Planung und Programmerstellung fortzusetzen. Wengleich solche Konsultationen das Initiativrecht der Kommission unberührt lassen müssen, hat er die Kommission aufgefordert, den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten insbesondere bei der Ausarbeitung ihres Legislativ- und Arbeitsprogramms Rechnung zu tragen. In Anbetracht des strukturierten Dialogs, den sie mit Erfolg mit dem Europäischen Parlament und dem Rat geführt hat, hat die Kommission ihre jährliche Strategie erstmals einer *Zwischenbewertung* unterzogen ⁽²⁾. Ihr Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2003 hat die Kommission im Oktober 2002 angenommen.

4. Im Weißbuch forderte die Kommission den Rat auf, die Koordinierung der verschiedenen Ratsformationen untereinander zu verbessern, seine politische Führung zu straffen und für mehr Kohärenz zwischen den Maßnahmen der EU und den Maßnahmen ihrer *Mitgliedstaaten* zu sorgen. Sie ersuchte außerdem den *Europäischen Rat*, sich auf strategische Ziele zu konzentrieren, und bat das *Europäische Parlament und die nationalen Parlamente*, Anstöße für die öffentliche Debatte über die Zukunft der Europa- und Gemeinschaftspolitik zu geben. Auf seiner Tagung in Sevilla hat der Europäische Rat Maßnahmen in Bezug auf **Struktur und Arbeit des Rates** beschlossen und der Erörterung von institutionellen und horizontalen Fragen sowie den Folgemaßnahmen zu den Tagungen des Europäischen Rates einen größeren Stellenwert eingeräumt. Die Anzahl der Ratsformationen wurde verringert und die Koordinierung unter ihnen ebenso verbessert wie die Fähigkeit des Rates, politische Leitlinien vorzugeben. Der Europäische Rat von Sevilla hat ferner beschlossen, dass seine **Agenden künftig stärker strategisch ausgerichtet sein sollen**: Der Europäische Rat wird auf der Grundlage eines in Absprache mit der Kommission ausgearbeiteten gemeinsamen Vorschlags der betroffenen Präsidentschaften und auf Empfehlung des Rates

⁽¹⁾ SEK(2002) 217.

⁽²⁾ KOM(2002) 427, Mitteilung „Bestandsaufnahme des Follow-up der jährlichen Strategieplanung für 2003“.

„Allgemeine Angelegenheiten“ ein **mehrjähriges strategisches Programm** für die nächsten drei Jahre beschließen. Das erste strategische Programm soll im Dezember 2003 angenommen werden. Gleichzeitig hat die Kommission in ihrem zweiten Beitrag für den Konvent vorgeschlagen, im künftigen Verfassungsvertrag ein förmliches Entscheidungsgremium für die der Eurozone angehörenden Mitgliedstaaten vorzusehen, das als „Rat für Wirtschaft und Finanzen in der Eurozone“ fungieren könnte.

4 Fazit

Mit ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom Juli 2001 wollte die Kommission eine umfassende Diskussion einleiten und Anstöße für Maßnahmen zur Verfolgung der wesentlichen Zielsetzungen und Grundsätze eines verantwortungsvollen Regierens in Europa geben.

Beim „Europäischen Regieren“ geht es darum, welche Grundsätze und Instrumente der Entscheidungsfindung im Kontext der mehrfachen Ebenen von Akteuren und Entscheidungsträgern in Europa – von der Europäischen Gemeinschaft über die Mitgliedstaaten und regionale bzw. lokale Behörden bis hin zu Privatparteien – Anwendung finden sollen. Die Koexistenz mehrerer Ebenen des Regierens und ihre Verflechtung stellen eine bislang beispiellose Herausforderung dar.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass eine Verbesserung der Entscheidungsstrukturen in Europa unerlässlich ist; die wesentlichen Ziele und Konzepte ihres Weißbuchs sind auf Zustimmung gestoßen, insbesondere die Notwendigkeit

- einer stärkeren Beteiligung der Basis an der Gestaltung und Durchführung der EU-Politik;
- einer Erweiterung der Palette von Regelungsinstrumenten, mit denen auf die Herausforderungen reagiert werden kann, die sich im Zuge der Anpassung unserer Entscheidungsstrukturen stellen;
- einer Neuausrichtung der EU-Organe mit einer klareren Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten.

Der vorliegende Bericht beschreibt die in den vergangenen 16 Monaten gemachten Fortschritte. Er zeigt, dass die Kommission die meisten Maßnahmen, die sie in ihrem Weißbuch angekündigt hatte, bereits ausgearbeitet und eingeleitet hat. Einige in der öffentlichen Anhörung aufgeworfene wichtige Fragen, z. B. zur demokratischen Legitimität der EU-Organe, wird der Konvent ausführlicher diskutieren.

Dennoch wird das Potenzial neuer Entscheidungsstrukturen in Europa nur dann voll genutzt werden können, wenn die Tragweite der sich stellenden Herausforderungen erkannt wird. Das bedeutet insbesondere:

- Im Weißbuch wurde betont, dass sich alle Akteure gemeinsam für neue Entscheidungsstrukturen in Europa einsetzen müssen. Die Kommission nimmt daher Bezug auf die Aufrufe, die sie bereits früher an die anderen Organe und Einrichtungen sowie die Mitgliedstaaten und sonstige öffentliche und private Akteure gerichtet hat, ihrerseits Maßnahmen zu ergreifen. Seit der Vorlage des Weißbuchs hat die Kommission wiederholt dazu aufgerufen, konkretere Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere im Rahmen ihrer Initiativen zur „Verbesserung der Rechtsetzung“, die auf den Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung abzielen.

- Die Agenda des „Europäischen Regierens“ kann nicht auf das Weißbuch der Kommission beschränkt bleiben. Das Weißbuch der Kommission war lediglich ein speziell auf den Zeitpunkt und die Umstände seiner Vorlage abgestimmter Beitrag. Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Fragestellungen und Grundaussagen des Weißbuchs sachdienlich sind. Sie müssen sich nun in der weiteren Arbeit an der Entwicklung neuer Entscheidungsstrukturen und im Rahmen der Vertragsänderungen, an denen derzeit gearbeitet wird, niederschlagen.

Im Jahr 2003 und in den folgenden Jahren beabsichtigt die Kommission, die im Weißbuch dargestellte Agenda im Lichte der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung weiterzuführen. Sie beabsichtigt ferner, eine Einigung über die bereits laufenden Initiativen zu erzielen und im Rahmen der Reform der Verträge weiterhin einen Beitrag zur Governance zu leisten.

Anhang I

Die Konsultation der Öffentlichkeit

Die Konsultation der Öffentlichkeit zum Weißbuch „Europäisches Regieren“ dauerte acht Monate, vom 25. Juli 2001 bis zum 31. März 2002. Am Ende des Konsultationsprozesses waren 260 schriftliche Beiträge eingegangen ⁽¹⁾.

Die bescheidene Anzahl der Beiträge mag zum Teil damit zusammenhängen, dass der „politische Prozess“ (Lenkungsinstrumente und Entscheidungsstrukturen) nur eine Seite der Governance-Medaille darstellt – die andere Seite ist die EU-Politik selber. In einer Reihe von Beiträgen wurde daher die abstrakte Form des Weißbuchs in Frage gestellt: Die Konsultierten hatten erwartet, dass das Weißbuch auch so wichtige EG/EU-politische Bereiche wie Außenpolitik, Erweiterung und Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) aufgriffe.

Das im Weißbuch dargelegte Governance-Konzept als solches löste in etwa gleichem Maße Reaktionen von öffentlichen/politischen Behörden (27 %), der organisierten Zivilgesellschaft (22 %) und von sozioökonomischen Akteuren aus. Auch die Hochschulwelt bezog deutlich Stellung (16 %), während nur 13 % der Beiträge von Einzelpersonen stammten. *Die Abbildungen 1-2 stellen die Reaktionen nach Herkunft in absoluten Zahlen und in Prozent dar.* Die Reaktionen von öffentlichen/politischen Stellen setzten sich fast ausschließlich aus Antworten lokaler und regionaler Behörden zusammen ⁽²⁾.

Die geografische Verteilung der Antworten war weniger gleichmäßig. Neben länderübergreifenden Antworten (29 %) kamen die Reaktionen hauptsächlich aus dem Vereinigten Königreich (23 %). Antworten aus anderen Mitgliedstaaten schlugen mit 0-11 % zu Buche, während Reaktionen aus Nichtmitgliedstaaten 8 % ausmachten. *Die Abbildungen 3-4 zeigen die Reaktionen nach Mitgliedstaat in absoluten Zahlen und in Prozent.*

Die Reaktion der Behörden war gemischt. Die Regierungen von Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, Schweden und dem

⁽¹⁾ Die Beiträge sind zugänglich über die Governance-Website der Europäischen Kommission http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm. Weitere Reaktionen und Stellungnahmen zu Fragen der Governance gingen auch über die Website für interaktive Politikgestaltung und die Website „Ihre Stimme in Europa“ ein. Zu beachten ist auch die interaktive offene Debatte über die Zukunft Europas auf der Futurum-Website.

⁽²⁾ Im Sinne des vorliegenden Berichts umfasst die Kategorie *Zivilgesellschaft* folgende Bürgervereinigungen: Nichtregierungsorganisationen, Verbraucherorganisationen, Umweltschutzgruppen, kulturelle Gruppierungen, Freiwilligenverbände, Kirchen usw., während die *sozioökonomische* Kategorie die Sozialpartner (Unternehmensführung und Mitarbeiter), Berufsverbände, öffentliche und private Unternehmen und Handelskammern umfasst. Zur Kategorie *öffentlich/politisch* zählen folgende Stellen: hauptsächlich Regionen, Gemeinden und auch Regional- und Kommunalverbände sowie Mitgliedstaaten, während unter die Kategorie *akademisch* Beiträge von Universitäten und einzelnen Akademikern fallen.

Vereinigten Königreich reichten schriftliche Stellungnahmen ein, auch das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen legten Stellungnahmen vor. Der Rat und die Regierungen von acht Mitgliedstaaten reagierten nicht.

Auf die Vorschläge des Weißbuchs zu besserer Einbindung entfielen 44 % der Kommentare, während die Vorschläge für bessere Politik, bessere Regelungen und bessere Ergebnisse 22 % der Reaktionen auf sich vereinten. 19 % der Kommentare betrafen das Thema „Neuausrichtung der EU-Politik und -Organe“ und 5 % betrafen das Thema „Beitrag der EU zum globalen Regieren“⁽¹⁾. *Die Abbildungen 5-6 stellen die Reaktionen im Hinblick auf die einzelnen Themen des Weißbuchs in absoluten Zahlen und in Prozent dar.*

Die Anmerkungen konzentrierten sich auf die Konsultation der Zivilgesellschaft (48 % der Kommentare betrafen die bessere Einbindung), die Konsultation regionaler und lokaler Regierungen (26 % der Kommentare betrafen die bessere Einbindung) und die Konsultation über bessere Regelungen (49 % der Kommentare betrafen bessere Politik, bessere Regelungen und bessere Durchführung). Einige Themen lösten in der gesamten Gesellschaft Reaktionen aus, während andere Themen ein spezifisches Publikum ansprachen. Die Reaktionen zur Konsultation der Zivilgesellschaft z. B. entstammten der gesamten Gesellschaft, während die Anmerkungen über die Einbindung der regionalen und lokalen Regierungen fast ausschließlich von öffentlichen und politischen Stellen stammten, also von den Behörden der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Behörden. *Abbildung 7 erläutert die Aufstellung der Reaktionen nach Quelle.*

Die wichtigsten Botschaften der Konsultation der Öffentlichkeit

Die wichtigsten Botschaften der öffentlichen Konsultation wurden eher im Hinblick auf die Inhalte als auf die Quellen ausgewertet⁽²⁾.

- Die Reaktion der Öffentlichkeit auf die Definition der **Grundsätze europäischen Regierens** – nämlich *Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz* – war weitgehend positiv. In einigen Reaktionen wurden zusätzliche Grundsätze wie demokratische Legitimation und Subsidiarität als Ergänzungen vorgeschlagen.
- Einige Kommentatoren **loben** das Weißbuch dafür, dass es das Thema der geringen **Mitwirkung und Einbeziehung der Bürger** in der EU anspricht, sind jedoch der

(1) Die meisten der 260 eingegangenen Beiträge kommentierten mehr als eine der vorgeschlagenen Aktionen. Die Summe aller Kommentare zu allen vorgeschlagenen Aktionen wurde als Grundlage für die Berechnung der anteiligen Reaktion auf die einzelnen Themen des Weißbuchs herangezogen.

(2) Genaue Angaben zu den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation, darunter eine detailliertere Analyse der Wechselbeziehung zwischen Kommentator und Thema und Vorschlag, sind zugänglich auf der Website: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm, also der Governance-Website der Europäischen Kommission.

Ansicht, dass die Gründe für die Schwierigkeiten nicht ausführlich genug erörtert werden und die vorgeschlagenen Lösungen ungeeignet sind.

- Besorgnis darüber, dass die Analysen und Konzepte des Weißbuchs ein Bild widerspiegeln, das vom **Eigeninteresse der Kommission** an ihrer Rolle in der Exekutive bestimmt ist.
- In einigen Reaktionen wurde die **Reichweite der im Weißbuch vorgeschlagenen Governance-Agenda** als begrenzt wahrgenommen, hauptsächlich ausgerichtet auf die Effizienz des Entscheidungsprozesses. Das so aufgenommene „Versäumnis“ des Weißbuchs, die Governance-Debatte mit der Debatte über das Demokratiedefizit zu verbinden, löste eine Flut von Beiträgen zur demokratischen Legitimation in Bezug auf die Institutionen und bestimmte Vorschläge des Weißbuchs aus.
- Unterstützung für die **Neuausrichtung auf Schlüsselfunktionen** und eine aufgabenorientierte Kommission.
- **Bereitschaft, sich für Konsultation und Partizipation** in der Gestaltung der EU-Politik zu **engagieren**, kombiniert mit einer klaren Forderung der organisierten Zivilgesellschaft und regionaler und lokaler Beteiligter nach konkreten Maßnahmen der Kommission.

Durch Offenheit zu einer stärkeren Beteiligung an der Gestaltung der EU-Politik

- **Information, eine wichtige Voraussetzung:** In vielen Beiträgen wurde argumentiert, dass vor der besseren Einbindung der Bürger mehr und bessere Informationen über die und von den EU-Institutionen bereitgestellt werden müssen. Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten [Verordnung (EG) Nr. 1049/2001] wird allgemein begrüßt, aber der Zugang zu Dokumenten stellt an sich keine ausreichende Information über den Entscheidungsprozess der EU dar. Intensivere Bemühungen um die Information der Bürger sind vonnöten und würden zur Bekämpfung der Entfremdung beitragen und die Mitwirkung fördern.
- **Klarheit über die Art der besseren Einbindung:** Die Gewährleistung von mehr Offenheit, besserer Einbindung und Mitwirkung wird weitgehend unterstützt. Sie wird als ein Instrument zur Stärkung der Rechenschaftspflicht angesehen und verleiht daher den EU-Institutionen Kraft und Vitalität. Sie wird unterschieden von mehr demokratischer Legitimierung der EU und ihren Institutionen.
- **Konsultation und Einbindung der Zivilgesellschaft sollten die repräsentativen Systeme nicht aushöhlen:** Für viele der Antwortenden ist es selbstverständlich und hervorhebenswert, dass Konsultation und Einbindung der Zivilgesellschaft die repräsentativen Systeme nicht aushöhlen sollten.
- **Zivilgesellschaft – Fragen von Repräsentativität und Verantwortung:** Eine gesellschaftliche Mehrheit ist der Ansicht, dass bessere Einbeziehung eng zusammenhängt mit mehr Verantwortung und Rechenschaftspflicht für die Akteure der Zivilgesellschaft. Gegen mögliche Anforderungen an interne Strukturen der Orga-

nisationen der Zivilgesellschaft gibt es deutlichen Widerspruch. Akteure der Zivilgesellschaft sind der Ansicht, dass Repräsentativität durch die Kommission gewährleistet werden sollte, die sämtliche Stellungnahmen berücksichtigen sollte.

- **Notwendigkeit, die Vielschichtigkeit der europäischen Zivilgesellschaft zu berücksichtigen:** Die Kommission sollte sich nicht *ausschließlich* auf transnationale Strukturen konzentrieren. In diesem Zusammenhang wurde in den Beiträgen auf die Gefahren einer dynamischen Erosion innerer Legitimation und Mitwirkungsstrukturen zugunsten neuer transnationaler Stellen hingewiesen.
- **Einbeziehung subnationaler politischer Stellen: Verfassungszwänge gegen Bereitschaft zum Engagement:** Die Vorschläge für die bessere Einbindung regionaler und lokaler Stellen in die Politikgestaltung (*Dialog mit regionalen und lokalen Behörden*) und politische Durchführung (*zielorientierte dreiseitige Verträge*) haben hauptsächlich Reaktionen mit demokratischem Interesse hervorgerufen, die generell eine Klärung der Vorstellungen der Kommission fordern. Die Antworten zeigen eine Spaltung zwischen den kritischen und skeptischen Reaktionen der nationalen Regierungen (der Vertrag regelt nur die Beziehungen zwischen nationalen Behörden und europäischen Institutionen – die Einbindung subnationaler Stellung in die EU-Politikgestaltung wird daher als Eingriff in die innere Ordnung der Mitgliedstaaten gesehen) und des Europäischen Parlaments einerseits, und dem positiven Interesse einer Mehrheit von Regionen und Kommunen andererseits. Eine Reihe von Beiträgen fordern einen direkten ständigen und strukturierten Dialog mit der EU statt durch europäische und nationale Verbände.
- **Forderung nach „vertikaler Subsidiarität“ von regionalen und lokalen Beteiligten:** Ein großer Teil der Antworten von regionalen und lokalen Stellen enthielt Vorschläge für das Konzept der „vertikalen Subsidiarität“. Eine solche vertikale Subsidiarität müsste unbedingt in einem neuen Vertrag festgeschrieben werden, es gibt aber auch die Besorgnis, dass ein vertraglicher Sonderstatus für konstitutionelle Regionen lediglich zu weiteren Ungleichheiten zwischen den Regionen führen würde.
- **Erweiterter Status für den Ausschuss der Regionen gegen Reform:** Die Kommentare zur möglichen Rolle des Ausschusses der Regionen waren unterschiedlich. Teilweise wurde für einen erweiterten Status des Ausschusses der Regionen argumentiert, während andere Beiträge die Notwendigkeit einer vollständigen Neugestaltung der Institutionen betonten, damit der Ausschuss die „Regionen“ besser vertreten und proaktiver agieren kann.

Für eine Verbesserung der EU-Politik und -Rechtsetzung

- **Bessere Politik und bessere Regelungen: Abwägung zwischen dem Vorrang der Institutionen einerseits und dem Effizienzgebot andererseits:** Der Vorschlag, die Palette der EU-Politikinstrumente zu erweitern und verstärkt auf nichtlegislative Instrumente zurückzugreifen, ist weitgehend positiv aufgenommen worden. Die Reaktionen zeigen allerdings auch, dass zwei Interessen miteinander in Einklang

gebracht werden müssen. Einerseits wird die Auffassung vertreten, alternative Regelungsmethoden hätten sich oft als wirksamer und effektiver als die traditionelle Rechtsetzung erwiesen. Andere sind hingegen der Meinung, eine größere Effizienz könne die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf betroffene Parteien – die jedoch nicht demokratisch legitimiert sind – keineswegs rechtfertigen.

- **Bessere Ausarbeitung von Regelungen:** Begrüßt wurde die Ankündigung der Kommission, Leitlinien für den Rückgriff auf Expertenwissen zu veröffentlichen. So wurde auf die Notwendigkeit, politische Vorschläge auf eine solide wissenschaftliche Grundlage zu stellen, sowie auf die Bedeutung einer unabhängigen Beratung durch bestimmte Sachverständige hingewiesen. Dass eine Ex-ante-Folgenabschätzung zur Ausgewogenheit und Qualität der Entscheidungsfindung beitragen wird, wurde ebenfalls nicht bestritten.
- Was die **Wahl des Politikinstruments** angeht, so sind die Meinungen geteilt. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die sich – aus Gründen der Klarheit – für eine Festlegung der Politikbereiche und der jeweiligen Instrumente aussprechen. Auf der anderen Seite stehen diejenigen, die sich – aus Gründen der Flexibilität – dafür aussprechen, in jedem Einzelfall das entsprechende Politikinstrument auszuwählen.
- **Alternative Regelungsinstrumente (Koregulierung, Selbstregulierung, offene Koordinierungsmethode):** Ein Großteil derjenigen, die sich geäußert haben – insbesondere viele sozioökonomische Akteure – sind dafür, alle Politikinstrumente, also auch neue Alternativen, gleichermaßen in Betracht zu ziehen. Institutionelle Akteure (vor allem das Europäische Parlament) sind skeptischer und halten eine weitere Prüfung für notwendig.
- **Komitologie – Fragen zur möglichen Reform:** In akademischen und institutionellen Kreisen ist der Vorschlag der Kommission, die Regelungs- und Verwaltungsausschussverfahren abzuschaffen und lediglich Beratungsverfahren beizubehalten, auf Ablehnung gestoßen. Nach Auffassung der Teilnehmer bietet das Weißbuch keine Alternative dazu, dass der Rat die Art und Weise, wie die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse ausübt, kontrolliert. Eine Verlagerung der Durchführungszuständigkeiten würde ihrer Ansicht nach die demokratische Legitimierung von Beschlüssen beeinträchtigen. Ferner wurde argumentiert, eine Abschaffung der Regelungs- und Verwaltungsausschüsse würde darauf hinauslaufen, dass Verfahren, in denen auf einen Konsens hingearbeitet wird, durch Befugnisse der Kommission ersetzt werden, deren Ausübung keiner Kontrolle mehr unterläge. Ein weiteres Argument lautete, eine Komitologie-Reform gehe über den Governance-Rahmen hinaus und setze eine Vertragsänderung voraus (Artikel 202 EG-Vertrag).
- **Regelungsagenturen – Vorbehalte gegen eine Zersplitterung der Entscheidungskompetenzen:** In den meisten Stellungnahmen zum Weißbuch werden Vorbehalte gegen die Einrichtung von Regelungsagenturen auf EG-Ebene geäußert. In einigen Beiträgen wurde darauf verwiesen, dass der Vertrag der EG nur in wenigen Bereichen Verwaltungsbefugnisse übertrage, und zwar in solchen, in denen eine Gemeinschaftsverwaltung als einzige effektive Möglichkeit der Durchführung

angesehen werde. Es seien noch keine überzeugenden Argumente für die Einrichtung von Regelungsagenturen auf EG-Ebene vorgetragen worden. Andere warfen die Frage der Gewährleistung von Transparenz und demokratischer Kontrolle auf. Ebenfalls in Frage gestellt wurde der Nutzen „zusätzlicher“ Eingriffsebenen. Es bestehe die Gefahr, dass die Bürger die Entscheidungsfindung noch weniger nachvollziehen könnten.

- **Einhaltung des Gemeinschaftsrechts – die Erweiterung als entscheidende Herausforderung:** Obgleich die Absicht der Kommission, das Beschwerdeverfahren zu kodifizieren, begrüßt wurde, haben die Verfasser einiger Beiträge Bedenken gegen die angekündigte Dezentralisierung der Vertragsverletzungsverfahren geäußert. Unterstrichen wurde das Problem, dass das EG-Recht bei den Juristen in den Mitgliedstaaten nur unzureichend bekannt sei. Es bestehe die Gefahr widersprüchlicher Urteile, wodurch die einheitliche Anwendung des EG-Rechts untergraben würde. Aus den Antworten geht hervor, dass die bevorstehende Erweiterung als größte Herausforderung im Bereich der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Ahndung von Vertragsverletzungen angesehen wird.

Demokratische, effiziente Organe und Ziele der Europapolitik

- **Gemeinschaftsmethode:** Die im Weißbuch befürwortete Beibehaltung der Gemeinschaftsmethode ist auf breite Zustimmung gestoßen. Zur vorgeschlagenen Neuausrichtung der Rolle des Europäischen Parlaments und des Rates als Gesetzgeber (d. h., diese legen die wesentlichen Grundsätze fest, während die Kommission die technischen Einzelheiten ergänzt und für die Durchführung zuständig ist) sind viele Stellungnahmen eingegangen, jedoch wurden auch Fragen aufgeworfen. So wird angeführt, die geplante Ausdehnung der Befugnisse der Kommission könne sich auf viele politische Entscheidungen unterhalb der durch die „wesentlichen Grundsätze“ markierten Schwelle erstrecken, doch könne es sich dabei gleichwohl um hochpolitische Entscheidungen handeln.
- **Warnung vor Konfrontationsstrategien:** In Frage gestellt wurde der im Weißbuch erläuterte Gedanke, der Rat solle „abstimmen, sobald sich eine qualifizierte Mehrheit abzeichnet, und nicht die Diskussion auf der Suche nach Einstimmigkeit fortsetzen“. Ebenso wurde darauf hingewiesen, dass ein stärkerer Rückgriff der Kommission auf das ihr eingeräumte Recht, Vorschläge wieder zurückzuziehen, wenn sie durch interinstitutionelle Verhandlungen verfälscht worden sind, eine Gefahr für die Gemeinschaftsmethode darstellen könnte.
- **Eine Neuausrichtung der Politik und der Organe setzt klare Zielsetzungen und Zuständigkeiten voraus:** In zahlreichen Stellungnahmen wurde die Auffassung geäußert, dass die Zielsetzungen und Zuständigkeiten der EU in einem grundlegenden, verbindlichen Text festgelegt werden müssten, in dem auch die Verteilung der Zuständigkeiten auf die Entscheidungsträger der EU einerseits und die Mitgliedstaaten und subnationale Gebietskörperschaften andererseits im Einzelnen zu regeln wäre. Zustimmung fand der Appell der Kommission, die Rolle der

Gemeinschaftsorgane neu auszurichten, sowie der für die Kommission selbst vorgeschlagene Ansatz, sich auf ihre Hauptaufgaben als Verfechterin des Gemeinschaftsinteresses innerhalb der Gemeinschaftsmethode zu konzentrieren. In diesem Zusammenhang wurde auch die Ansicht vertreten, statt der im Weißbuch erläuterten funktionellen Lösungen würden eher institutionelle Lösungen benötigt.

- **EU-Governance – demokratische Legitimität der EU-Organen:** Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass die Grundsätze des verantwortungsvollen Regierens nicht mit denen einer demokratischen Regierung gleichgesetzt werden sollten, denn mit einem besseren Regieren ist das Problem des Demokratiedefizits nicht zu lösen. In einem Teil der Stellungnahmen wird der demokratischen Legitimierung entscheidende Bedeutung beigemessen, was voraussetzt, dass Entscheidungen in einem repräsentativen Beratungsverfahren getroffen werden. Generell wird die Auffassung vertreten, dass die im Weißbuch geforderte Einbeziehung einer größeren Zahl von Akteuren in den politischen Prozess *zwar notwendig* ist, jedoch für sich allein weder der Politik noch den Organen größere demokratische Legitimität verleiht. Insoweit besteht Einigkeit darüber, dass Governance-Mechanismen, die auf eine Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz des Beschlussfassungssystems und auf eine stärkere Einbeziehung eines größeren Kreises von Akteuren abzielen, für mehr Offenheit der Institutionen sorgen und zu einer Erhöhung der Reaktionsfähigkeit und der Verantwortlichkeit der Organe führen werden.
- **Globales Regieren:** Was die Verbesserung der Effizienz und Legitimität globaler Entscheidungsstrukturen und Regelungen angeht, so werden die Bemühungen der Kommission um *erste* Ansätze für eine Reform der *Welthandelsorganisation* positiv beurteilt, jedoch wird auch darauf hingewiesen, dass hier noch viel getan werden müsse. In Beiträgen, die aus Drittstaaten eingegangen sind, wird namentlich für eine Anwendung der von der Kommission innerhalb der EU angewandten Governance-Grundsätze auch auf Regierungen und betroffene Parteien außerhalb der EU plädiert.

Abbildung 1: Beiträge zum Weißbuch nach Quelle (in absoluten Zahlen)

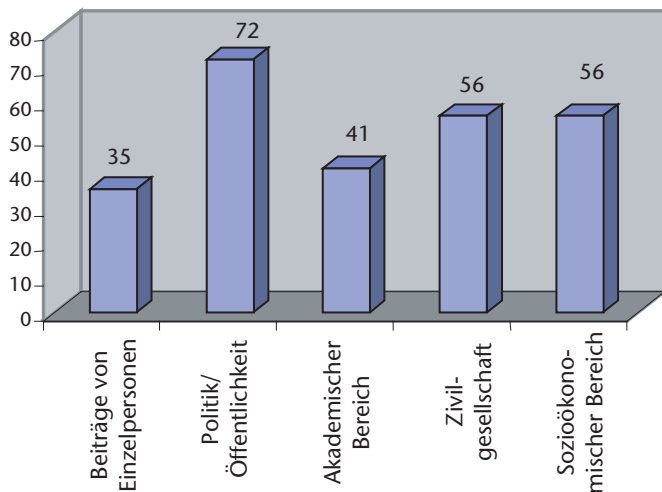


Abbildung 2: Beiträge zum Weißbuch nach Quelle (%)

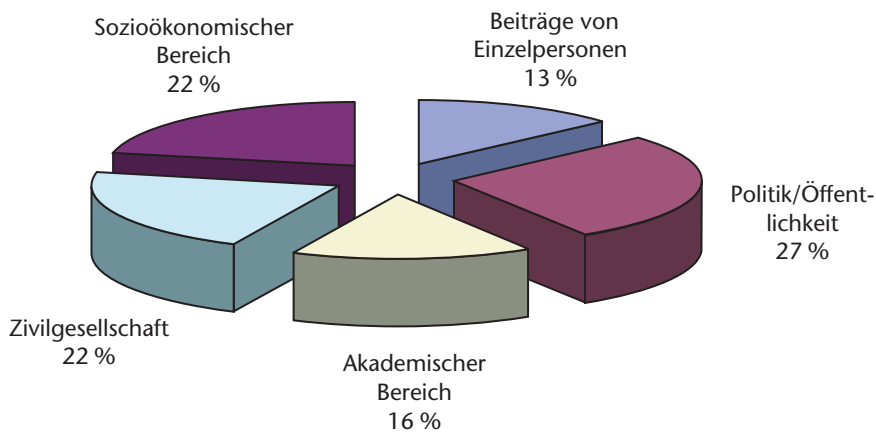


Abbildung 3: Beiträge zum Weißbuch nach Ländern

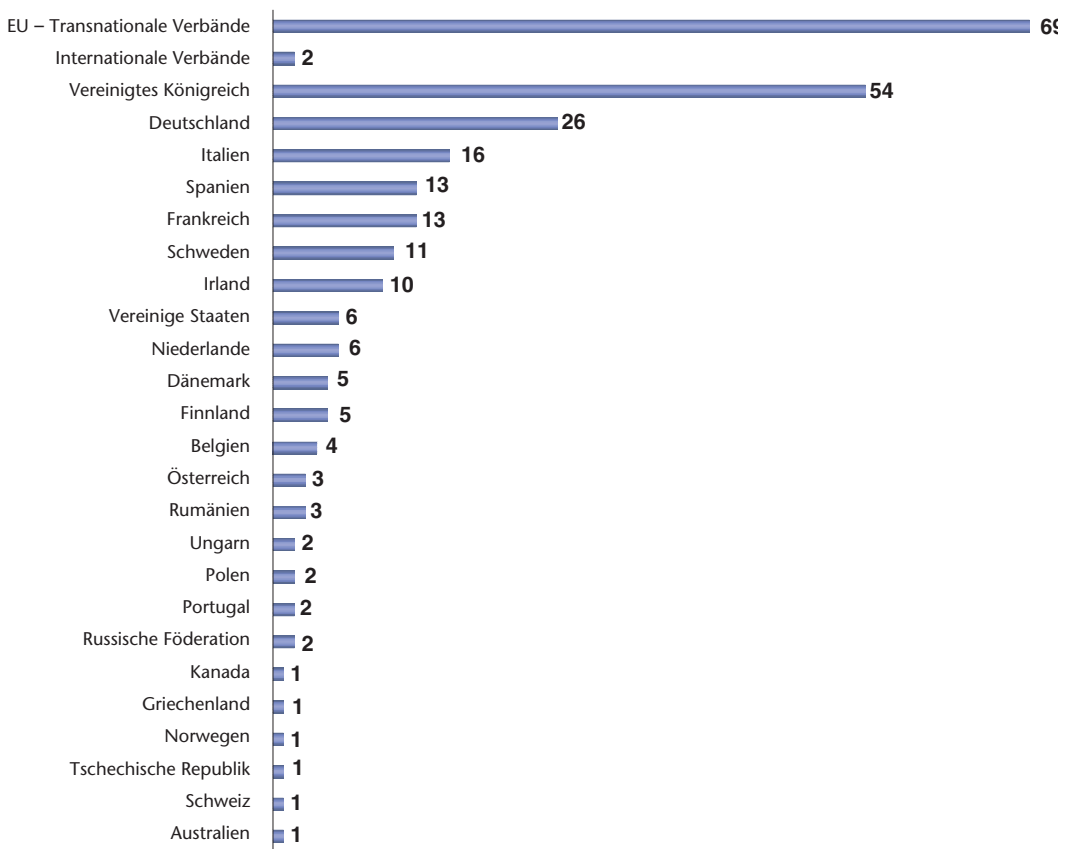


Abbildung 4: Beiträge zum Weißbuch – Verteilung der Beiträge auf die Themen (Zahlen)

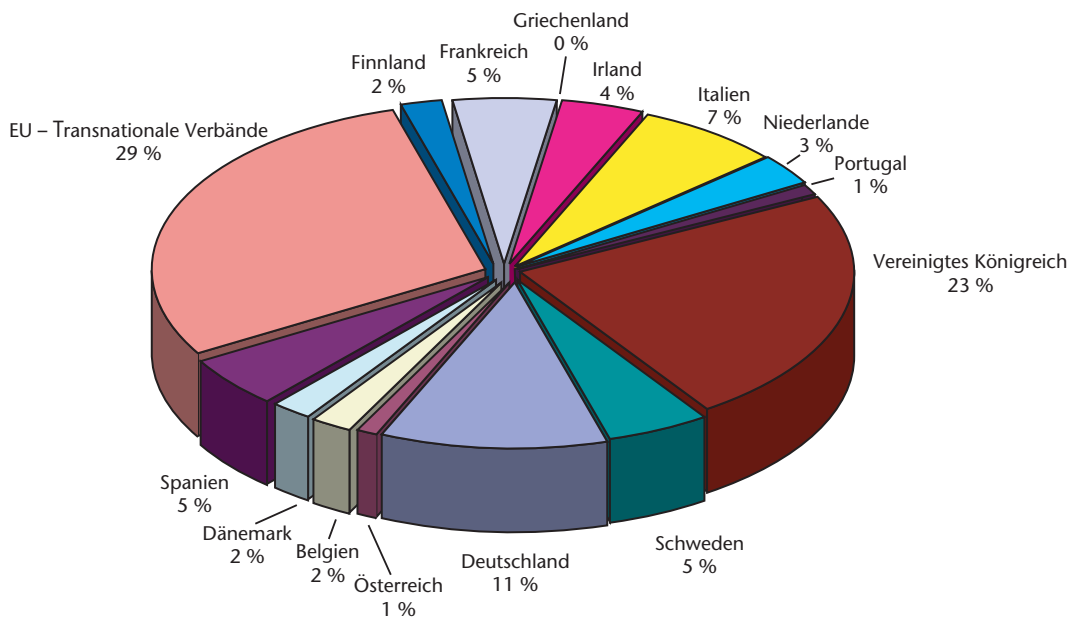


Abbildung 5: Beiträge zum Weißbuch – Verteilung der Beiträge auf die Themen (Zahlen)

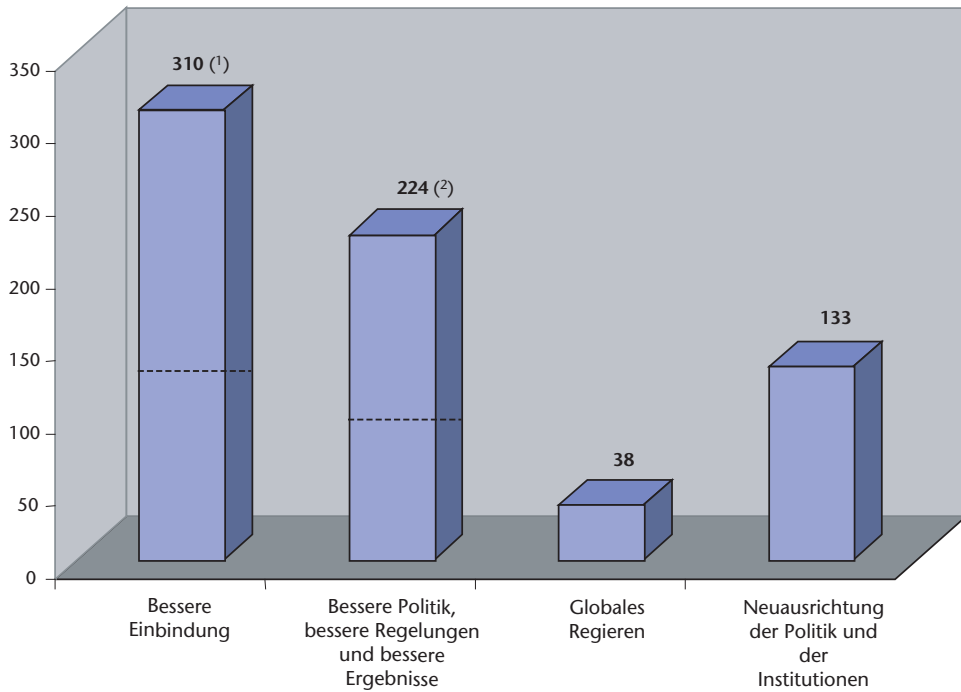
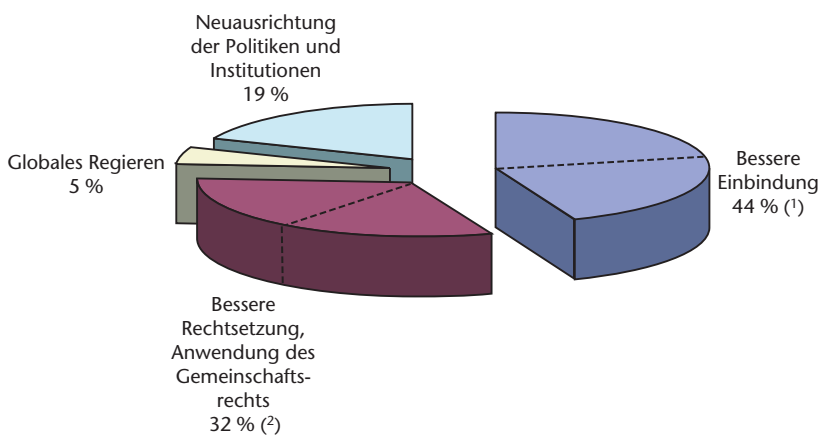


Abbildung 6: Beiträge zum Weißbuch nach Themen (%)



⁽¹⁾ Davon bezieht sich die Hälfte auf den Aspekt „Konsultation“.

⁽²⁾ Davon bezieht sich die Hälfte auf den Aspekt „Bessere Rechtsetzung“.

Abbildung 7: Beiträge zum Weißbuch – ausführliche Aufstellung nach Quelle der Beiträge zu den Themen des Weißbuchs (insgesamt 705 Beiträge)

	Beiträge von Einzelpersonen	Politische Beiträge	Akademische Beiträge	Sozioökonomische Beiträge	Beiträge aus der Zivilgesellschaft	Insgesamt	
Bessere Einbindung						310	100 %
Konsultation	13	38	21	38	38	148	48 %
Dialog (lokale Akteure)	4	57	6	7	6	80	26 %
Zielgerichtete Verträge	2	31	3	4	1	41	
Netzwerke	0	7	1	7	1	16	
Partnerschaftsvereinbarungen	0	10	3	6	6	25	
Bessere Politik, Regelung, Ergebnisse						224	100 %
Bessere Regelungen	4	40	17	30	19	110	49 %
Folgenabschätzung	0	5	1	10	4	20	
Gutachten	1	9	4	11	10	35	
Agenturen	5	12	5	9	5	36	
Twinning	0	5	1	2	0	8	
Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht	1	1	2	3	8	15	
Globales Regieren						38	
Dialog (Drittländer/Neue Instrumente)	3	11	2	14	8	38	
Neuausrichtung der Politiken und Institutionen						133	
Neuausrichtung der Politiken	4	11	9	8	12	44	
Neuausrichtung der Institutionen	9	23	17	11	11	71	
Komitologie	2	7	4	2	3	18	

Anhang II

Nützliche Websites

Konsultationen, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft (CONECCS):

http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_de.htm

Dialog mit Bürgern; Wegweiserdienst für Bürger:

http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/signpost_de.htm

Dialog mit Unternehmen:

<http://europa.eu.int/business/de/index.html>

Europe Direct:

http://europa.eu.int/europedirect/de/index_de.html

Interaktive Politikgestaltung:

<http://ipmmarkt.homestead.com>

SG Governance:

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Solvit (effiziente Problemlösung im Binnenmarkt):

http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/index_de.htm

Die Zukunft Europas – Diskussion:

http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm

Der Europäische Konvent:

<http://european-convention.eu.int>

Ihre Stimme in Europa:

http://europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm

Europäische Kommission

Bericht der Kommission über Europäisches Regieren

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2003 — 47 S. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-894-4553-X



AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-894-4553-X



9 789289 445535 >