

Governance im europäischen Mehrebenensystem

Mitschrift des Vortrages von Helmut Schmitt von Sydow
auf dem 2. Europa-Forum Speyer (26. bis 28. März 2001)

Als Deutscher in Brüssel sollte man eigentlich versuchen, die Ausdruckskraft der deutschen Sprache voll auszuschöpfen und unnötige Fremdwörter zu vermeiden. Aber im neu-englischen Schlagwortwort „governance“, das die auf Aktualität bedachten Veranstalter des Europa-Forums mir mit auf den Weg gegeben haben, schwingen viele unterschwellige Botschaften mit, die man im Deutschen schwer in einer Kurzformel zusammenfassen kann.

Was ist Governance?

Das griechische Wort *kubernân* – es bedeutet ursprünglich, einen Wagen oder ein Schiff lenken – ist in den letzten Jahren gleich zwei Mal zu neuen Ehren gekommen. Zum einen als Vorsilbe *Cyber* in der Welt der Internet-Surfer und Cybernauten; zum anderen als *governance* im Englischen und *gouvernance* im Französischen zur Bezeichnung neuer Formen des Regierens. Schon Platon hatte *kubernân* bildhaft im Sinne der Menschenführung benutzt; im XIII. Jahrhundert tauchte *gouvernance* in Frankreich auf, schwappte im XIV. Jahrhundert nach England, Portugal und Spanien über, wurde ab 1478 auch zur Kennzeichnung französischer Nordprovinzen benutzt, geriet später aber wieder in Vergessenheit, vielleicht auch, weil es mit dem *ancien régime* assoziiert wurde.

In den neunziger Jahren ist der Begriff *governance* von angelsächsischen Politologen und Wirtschaftswissenschaftlern – insbesondere aus Kreisen der UNO und der Weltbank – wieder ausgegraben worden. Im Englischen gibt es nur ein Wort für die Regierung und das Regieren, nämlich „government“. Der Rückgriff auf das alte „governance“ erlaubt, besser zwischen der Institution und der Tätigkeit unterscheiden zu können, und macht vor allem deutlich, dass es um eine neue Qualität des Regierens geht, nämlich um den besseren Kontakt zur Zivilgesellschaft und um das Mehrebenensystem, über das wir heute sprechen wollen. In dieser Hinsicht ist „governance“ eine Bereicherung des Denkens im Angelsächsischen, jetzt in die französische Sprache zurückkehrt. Im Deutschen trifft das alt-eingeführte Wort „Regierungskunst“ den Themenbereich, aber nicht die Dynamik der neu-demokratischen Entwicklung.

Das Weissbuch der Kommission

Letztes Jahr hat die Europäische Kommission beschlossen, im Sommer 2001 ein Weissbuch über demokratisches Regieren vorzulegen. So wie 1985 das Weissbuch über die Vollendung des Binnenmarktes zum Markenzeichen der Delors-Kommission wurde, so könnte das Governance-Weissbuch die Prodi-Kommission prägen; denn es packt zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Themen an.

Der Bürger ist verängstigt und misstraut den Regierenden, zumal er zunehmend das Gefühl hat, gar nicht mehr zu wissen, wer ihn eigentlich regiert.

- ◆ Das Entscheidungssystem der Europäischen Union gilt als undurchsichtig und von anonymen Eurokraten beherrscht. Woher kommt der Veterinärausschuss, der in diesen Tagen über unsere Gesundheit „entscheidet“? Wer kennt den Unterschied zwischen Rat, Europarat und Europäischem Rat? Was haben die Länder zu sagen? Wie beseitigen wir das „demokratische Defizit“?
- ◆ Die Erweiterung schürt zusätzliche Ängste. Natürlich, der Kopf erkennt die wirtschaftlichen Vorteile und die moralische Verantwortung, aber der Bauch hat ein un gutes Gefühl. Werden Horden von Billiglöhnern uns die Arbeitsplätze wegnehmen? Was passiert, wenn ein Ostblockland wieder dem Kommunismus anheim fällt, nachdem es schon einen festen Platz in den „allmächtigen“ Entscheidungsgremien der Union ergattert hat?
- ◆ Die Globalisierung scheint vielen besonders unbeherrschbar. Wer ist technisch und juristisch in der Lage, das Internet zu kontrollieren und uns vor Pornographie und Gewaltverherrlichung zu schützen? Wer kann international operierenden Terroristen Einhalt gebieten? Wer regelt den Welthandel? Sind wir einer Clique multinationaler Gesellschaften ausgeliefert, die ihre Produktionsstandorte wie Figuren auf einem Schachbrett verschieben?

Angesichts so vieler Ängste und Ungewissheiten ist der Reflex verständlich, sich aus der grossen Welt zu verabschieden und auf seine Region, seine Stadt, sein Dorf, seinen Bauernhof zurückzuziehen. Nur: den idyllischen Bauernhof und das Schneckenhaus gibt es nicht mehr. Wir können den Problemen nicht entfliehen, wir müssen sie anpacken und lösen. Das ist der Sinn von *governance*, das ist die Mission des Weissbuches.

Letztes Jahr noch schien die Themenauswahl begrenzt. Keiner wollte die schwierigen Verhandlungen von Nizza stören, die ganz konkrete Rechenaufgaben über Stimmenwägung und Kommissarszahl zu lösen hatte. Deshalb sollte das Weissbuch keine großen, langfristigen Vertragsreformen fordern, sondern nur die Fragen angehen, die innerhalb der geltenden Verträge gelöst werden könnten.

Seit Dezember hat sich die Perspektive radikal geändert. Denn in Nizza haben die Staats- und Regierungschefs festgestellt, dass neue Ansätze sowohl der Methode als auch des Inhalts notwendig sind.

Zum einen haben sie gesehen, dass die Methode der Regierungskonferenz an ihre Grenzen gestossen ist. Was nützt es, wenn 15 weisungsgebundene Beamte ein Jahr lang palavern, aber die endgültigen Rechen- und Schreibaufgaben nachts um drei Uhr von Staats- und Regierungschefs gemacht werden müssen, die sich ohne Rechenmaschinen und Dokumentenübersetzer den Kopf zerbrechen, wieviel Stimmen in welcher Konstellation 62 Prozent der Bevölkerung ergeben? Die Schwerfälligkeit der intergouvernementalen Methode kontrastiert mit dem strahlenden Erfolg der Grundrechtscharta, wo ein Konvent von 62 Mitgliedern – fünfzehn Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, einem Vertreter der Kommission, sechzehn Mitgliedern des Europäischen Parlaments und dreißig Mitgliedern der nationalen Parlamente – einen Text ausgearbeitet hat, der ohne jegliche Änderung in Nizza unterschrieben werden konnte.

Was zum anderen den Inhalt angeht, so hat Nizza gezeigt, dass man nicht über "technische" Details wie Stimmenwägung und Kommissarszahl reden kann, ohne sich über die Ziele, die Finalität der Gemeinschaft im Klaren zu sein. Aus diesem Problembewußtsein heraus haben die Staats- und Regierungschefs eine Nach-Nizza-Diskussion angestossen, die 2004

zu einer gründlichen Reform der Verträge führen soll. Sie haben vier Themen genannt, die alle ans Eingemachte gehen:

- ◆ eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten;
- ◆ der rechtliche Status der Charta der Grundrechte der Europäischen Union;
- ◆ eine Vereinfachung der Verträge;
- ◆ die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas.

Das Kommissionsweissbuch über *governance* erscheint also, ohne dass dies geplant gewesen wäre, zu einem ausschlaggebenden Zeitpunkt am Beginn der Reformdebatte. Wenn die Kommission die Mehrebenen-Demokratie und die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht nur abstrakt postuliert, sondern mit gutem Beispiel vorangeht und eine breite Grundsatzdebatte der Öffentlichkeit und der Parlamentarier aller Ebenen anstösst, so könnte sich daraus der Embryo eines Konvents des Typs entwickeln, der unter dem Vorsitz von Altbundespräsident Herzog bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta so erfolgreich und effizient Geschichte geschrieben hat.

Subsidiarität und Kompetenzkatalog

Eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten steht an erster Stelle des Reformauftrags von Nizza. Dies ist kein Zufall, sondern das Ergebnis eines deutlichen Wunsches der Bundesregierung, die ihrerseits von den deutschen Ländern gedrängt wurde.

Die Länder haben eine klare Vorstellung, was unter dieser Abgrenzung zu verstehen ist, nämlich ein Zuständigkeitskatalog wie er im deutschen Grundgesetz für das Verhältnis Bund/Länder vorgesehen ist. Der ist klar, föderal und erprobt. Das bewährte Modell kann ohne lange Diskussion von der Europäischen Union übernommen werden.

Für einen Deutschen wie mich mag diese Argumentation einleuchtend sein. Aber damit der Kompetenzkatalog ein Exportschlager wird, reicht es nicht, dass wir Deutsche überzeugt sind; es gilt vielmehr, die anderen zu überzeugen. Uns Deutschen mag eine Einigung zwischen CDU- und SPD-Ländern, zwischen Nord- und Süddeutschen als solch bahnbrechender Durchbruch erscheinen, dass wir glauben, die Zustimmung der 14 EU-Partner sei nur noch eine logische Konsequenz. Das wäre ein fataler Irrtum.

Es wäre zu einfach, so einen Katalog aus deutscher statt aus europäischer Sicht zu formulieren. Wer treuherzig sagt: „Alles was in Deutschland Landeskompetenz ist, gehört nicht nach Brüssel“ und dabei stillschweigend im Umkehrschluß unterstellt, alles was Bundeskompetenz sei, könne an die EU abgetreten werden, hat die Rechnung ohne den Wirt gemacht, in Deutschland wie in Europa.

Die Überzeugungsarbeit fängt gerade erst an, und sie muss nicht in Deutschland, sondern bei den Nachbarn geleistet werden. Die Argumente dürfen nicht auf die deutschen Interessen, sondern müssen auf die Interessen der anderen und auf deren innenpolitische Situation abstellen.

Auf offene Ohren und ehrliche Sympathie wird die Idee eines Kompetenzkatalogs nur in den Mitgliedstaaten stossen, die bei sich zu Hause selber eine Föderation à la Bundesrepublik anpeilen. Das mag für Belgien zutreffen. Bei anderen ist das weniger sicher. Hüten sollte man sich freilich vor Beifall von falscher Seite, der von jenen kommt, die Subsidiarität im Grunde verabscheuen und zu Hause das Gegenteil praktizieren, in Europa aber einem Kompetenzkatalog zustimmen, um das Rad der Geschichte zurückzudrehen und den europäischen Zusammenhalt aufzuweichen. Wer sich mit einer Freihandelszone begnügt, ist in der EFTA bestens aufgehoben, sollte aber nicht die Unionsmitglieder zwingen, sich zu einer EFTA zurückzuentwickeln.

In vielen Mitgliedstaaten ist ein Subsidiaritätskatalog keine Selbstverständlichkeit. Wer zu Hause mit Separatisten zu kämpfen hat, reagiert sogar sehr misstrauisch. Diese Staaten gilt es zu überzeugen. Auf ihre Fragen gilt es einzugehen – und auf ihre Vorurteile. Ist der Kompetenzkatalog des Grundgesetzes wirklich so klar und erfolgsgekrönt? Ist er den Deutschen nicht nach dem Weltkrieg von den Alliierten aufgestülpt worden, um das Erstarken eines handlungsfähigen Deutschlands zu zäumen? Rührt der Kompetenzkatalog aus dem nostalgischen Blick auf die Nachkriegsjahre des Wiederaufbaus oder trägt er den neuen Herausforderungen der *governance* im dritten Jahrtausend Rechnung? Das sind die Fragen, die einem im Ausland gestellt werden.

Subsidiarität und Demokratie

Es gibt bekanntlich zwei Definitionen von Subsidiarität. Die eine postuliert den Vorrang der unteren vor der oberen Ebene: „Was auf der unteren Ebene entschieden werden kann, darf von der oberen Ebene nicht angefasst werden.“ Die andere stellt auf die Effizienz ab: „Jedes Problem muss dort entschieden werden, wo es am besten gelöst werden kann. Es gibt keine Hierarchie der Ebenen.“

Die Anhänger der Effizienztheorie sind im Vormarsch; denn die Vorrangstheorie läuft sich im Zeitalter des Internet tot. Wer so weit wie möglich nach unten gehen will, kann bei den Ländern, den Bezirken, den Gemeinden nicht halt machen, sondern muss die Grundkompetenz dem Einzelbürger zugestehen. Im Zeitalter von Computervernetzung und UMTS-Handy ist es technisch kein Problem, die direkte Demokratie schon morgen einzuführen und alle Zwischenstationen überflüssig zu machen. Aber wäre die romantische Internetversion der Schweizer Landsgemeinde, wo jeder ständig über alles abstimmen kann, der Idealfall von Demokratie? Heißt Demokratie nicht auch, dass vor der Abstimmung eingehend diskutiert wird? Und kann man das nicht am besten in einem Kreis von repräsentativen Vertretern aller politischen Strömungen und aller Bürgerinteressen? Deswegen wurde die repräsentative Demokratie entwickelt, die nicht nur aus dem Bundestag besteht, sondern eben auch aus Ländervertretungen, Kreis- und Gemeindeparlamenten.

Im Weißbuch wird also wahrscheinlich die Forderung nach einem Kompetenzkataloges nicht pauschal übernommen werden, sondern Subsidiarität eher als die partnerschaftliche Ausübung gemeinsamer Kompetenzen auf allen Ebenen verstanden werden.

Horizontale Subsidiarität

Subsidiarität im Lateinischen, auch in der katholischen Soziallehre, heißt ja ursprünglich nicht Unter- und Überordnung mit Vorrang der unteren Stufe, sondern bedeutet „helfen“

und „unterstützen“. Gegenseitige Unterstützung ist nicht nur ein vertikales Anliegen von unten nach oben, sondern vor allem eine horizontale Bewegung des solidarischen Schulter-schlusses. Jedes Mitglied in einem Mehrebenensystem muss nicht nur mit oben und unten, sondern vor allem auch mit seinen Gleichgestellten zusammenarbeiten. Wir bräuchten keine Kompetenzkataloge und Koordinierungsinstanzen, wenn Partnerschaft und Solidarität funktionieren würden. Jeder kann seine Kompetenzen behalten, wenn er die horizontale Subsidiarität respektiert und sich bei seinen Aktionen vergewissert, welche Auswirkungen das, was er tut, auf die Nachbarn hat.

Ich betone das deswegen, weil im Rahmen der Kompetenzdiskussion auch der Vorschlag gemacht wurde, den Artikel 95 des EG-Vertrages abzuschaffen, der es erlaubt, nationale Vorschriften im europäischen Binnenmarkt zu harmonisieren, um Handelshemmnisse zu beseitigen. Dieser Vorschlag, der mit sehr guten Argumenten beispielsweise von Herrn Ministerpräsidenten *Clement* in seiner Rede am 12. Februar in Berlin vorgetragen wurde, resultiert aus der begründeten Angst, dass ein Kompetenzkatalog über Einzelthemen wie Sport, Kultur oder Daseinsvorsorge ins Leere läuft, solange der Binnenmarkt eine exklusive Vollkompetenz der Gemeinschaft bleibt und über dieses Vehikel in alle anderen Themen hineinregiert werden kann.

Gegenseitige Anerkennung statt Harmonisierung

Dabei wird jedoch vielfach übersehen, dass die Tragweite des Binnenmarkt-Artikels schon weitgehend vermindert worden ist. Das Weißbuch der Europäischen Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes hat bereits 1985 eine radikale Reform der Binnenmarktpolitik eingeleitet. Das Verdienst des Weißbuches war es nicht, knapp 300 Themen für europäische Rechtsangleichung aufgespürt, sondern auf über 3000 Richtlinien verzichtet zu haben, die nach der alten Methode der Detailharmonisierung notwendig gewesen wären.

Am Anfang einer europäischen Harmonisierung steht ja nicht der Arbeitseifer oder gar der Regelungswahn der Brüsseler Beamten, sondern ein nationales Gesetz, das ein Einfuhrhemmnis darstellt. Wenn es keine nationalen Initiativen gäbe, bräuchten wir auch keine Brüsseler Harmonisierung. Wenn der nationale Staat sein Gesetz nur auf die heimische Produktion anwenden würde und nicht auf Importe, hätten wir kein Handelshemmnis und bräuchten auch nicht einzugreifen. Mit diesem Ziel hat die Kommission in den achtziger Jahren eine Deregulierungsstrategie entwickelt, die das Gerichtsurteil „Cassis de Dijon“ zum rechtspolitischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ausbaut. Wenn ein Produkt wie z.B. Fruchtlikör oder Mineralwasser in einem Mitgliedstaat wie z.B. Frankreich rechtmäßig hergestellt und vertrieben wird, dann müsste dieses Produkt eigentlich auch in allen anderen Mitgliedstaaten als ungefährlich akzeptiert werden. Mineralwasser ist kein zufälliges Beispiel, denn bis in die 80er Jahre war der Verkauf von französischem stillem Mineralwasser in Deutschland verboten; es durfte nur in Apotheken abgegeben werden, wo normalerweise keiner Mineralwasser kauft.

Wir gehen davon aus, dass die wesentlichen Ziele des Gesundheitsschutzes, der technischen Sicherheit und des Verbraucherschutzes in allen Mitgliedstaaten gleich sind und dass nur die Mittel, diese Ziele zu erreichen, unterschiedlich sind. Aber weil die Ziele gleich sind, sind auch die Mittel gleichwertig, und deswegen müssten alle legalen Produkte in allen Teilen des gemeinsamen Marktes akzeptiert werden. Dies führt zu einer Umkehr der

Beweislast: Der Mitgliedstaat, der eine Ware nicht hereinlassen will, muss die Gründe dafür darlegen.

Die Praxis zeigt, dass dieses Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in 85 Prozent der Fälle greift. Das ist zwar nicht so sichtbar und konstruktiv wie eine Richtlinie, sondern spielt sich in vielen kleinen Vertragsverletzungsverfahren ab, ist aber sehr wirkungsvoll. Nur in 15 Prozent der Fälle müssen wir überhaupt noch harmonisieren, nämlich da, wo wesentliche Ziele wie Verbraucherschutz oder Gesundheitsschutz so unterschiedlich sind, dass die Mittel nicht mehr gleichwertig sind, und wo der Einfuhrstaat mit Recht sagen kann, das Produkt, das aus einem anderen Mitgliedstaat kommt, entspricht nicht dem Mindestschutzniveau, das ich meinen Bürgern gewähren will. Nur in diesen 15 Prozent greifen wir noch mit einer Harmonisierung gemäß Artikel 95 EGV ein, nicht aus Harmonisierungswahn, sondern um die Nachzügler auf ein hohes Mindestniveau an Gesundheitsschutz, technischer Sicherheit und Verbraucherschutz zu bringen.

Damit die Strategie der horizontalen Subsidiarität im Alltag auch funktioniert, besteht seit 1983 eine Notifizierungspflicht. Jedes Jahr werden Hunderte von nationalen Gesetzen, auch Landesgesetzen, nach Brüssel gemeldet; der Regelungseifer der einzelstaatlichen Behörden übertrifft die Brüsseler Initiativen um ein Vielfaches. Meistens können wir die Probleme dadurch lösen, dass wir den Staaten sagen, bitte schreibt doch noch einen Paragraphen in Euer Gesetz hinein, in dem steht: „Im übrigen werden auch Produkte akzeptiert, die in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind.“ Dann ist für uns das Problem erledigt. Aber wenn der Einfuhrstaat sich weigert, dann bleibt uns nur noch die Alternative, entweder ein Vertragsverletzungsverfahren gegen ein ungerechtfertigtes Handelshemmnis zu eröffnen oder zum Instrument der Rechtsangleichung zu greifen. Letzteres wollen wir so wenig wie möglich, weil Harmonisierung ein schwerfälliger Mechanismus ist und in die Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten eingreift.

Staat und Wirtschaft im Mehrebenensystem

Im übrigen gibt es noch eine zweite Bremse gegen den angeblichen Regelungswahn europäischer Richtlinien. Der "neue Ansatz" der Harmonisierung, wie er seit 15 Jahren funktioniert, schreibt vor, dass der europäische Gesetzgeber sich darauf beschränkt, die wesentlichen Erfordernisse des Gesundheitsschutzes, des Verbraucherschutzes, der technischen Sicherheit etc. festzulegen, aber die technischen Details der Selbstverwaltung der Wirtschaft überlässt.

Der "neue Ansatz" ist ein wichtiger Baustein für unser heutiges Thema, denn es geht ja bei der Subsidiarität nicht nur um das Mehrebenensystem zwischen öffentlichen Behörden, sondern auch um das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft. Was von der Wirtschaft selbst gelöst werden kann, braucht nicht von Politikern und Beamten geregelt werden.

Das deutsche Erfolgsmodell der Normung – wir alle kennen das Deutsche Institut für Normung DIN – hat in Europa eine Vorreiterrolle gespielt und die Industriepolitik der Gemeinschaft wie der Mitgliedstaaten umgekrempelt. Industrienormen werden von Industrievertretern vereinbart. Dabei setzen sich z.B. die Hersteller von Papierbögen und Briefumschlägen an einen Tisch und einigen sich darauf, dass DIN A4 halt 21 mal 29,7 cm groß ist. Dann passt der Briefbogen in den Umschlag, dann passt die Schraube in die Mutter. Diese technischen Fragen können von der Selbstverwaltung der Wirtschaft gelöst werden.

Der Gesetzgeber legt nur das Ziel fest, z.B. dass die Abgase von Autos von 0,40 auf 0,15 und dann auf 0,08 vermindert werden müssen, aber wie das erreicht wird – durch einen Einweg- oder Dreiwegekatalysator, durch ein anderes Benzingemisch, durch einen zusätzlichen Filter im Auspuff –, das kann von den Fachleuten aus den Betrieben selbst ausgeübelt werden.

"Normen" – in der europäischen Terminologie – werden nicht vom Staat erlassen, sondern von privaten Normungsorganisationen, und deshalb sind sie auch nicht verbindlich. Jeder Hersteller ist frei, so zu produzieren wie er will; er ist nicht verpflichtet, der Norm zu folgen. Aber er hat einen praktischen Vorteil, wenn er gemäß einer harmonisierten Norm produziert; denn dann hat er den Beweis erbracht, dass er die wesentlichen Erfordernisse erfüllt, die von der Richtlinie vorgegeben worden sind. Wenn er nach anderen Methoden produzieren will, so darf er das; dann trägt er freilich die Beweislast im Falle eines Schadens oder Unfalles dafür, dass sein Produkt sicher war.

Transparenz auf allen Ebenen

Ich betone den Unterschied zwischen Normen und Richtlinien, weil zu *governance* auch Transparenz gehört. Der Zufall will, dass die beiden wichtigsten europäischen Normungsorganisationen CEN (Comité Européen de Normalisation) und CENELEC (die Schwesterorganisation für elektrotechnische Geräte) ihren Sitz in Brüssel haben, wie die Kommission. Da kommt ein Journalist, der Einfachheit über Genauigkeit stellt, leicht in Versuchung, die Feinheiten zu überwischen und pauschal zu melden, "Brüssel" habe dieses oder jenes beschlossen.

Vieles was den "Brüsseler Eurokraten" in die Schuhe geschoben wird, ist kein Rechtsakt der Europäischen Union, sondern eine private, unverbindliche Vereinbarung der Wirtschaft. Es gibt keine Rechtsangleichungsrichtlinie, in der das Wort Kondom vorkommt, wohl aber eine CEN-Norm. Die Sicherheitsdetails für Feuerwehrausrüstungen sind nicht in einer EG-Richtlinie beschrieben, sondern in einer privaten Norm, die übrigens von der Hannoveraner Feuerwehr innerhalb der europäischen Normung ausgearbeitet wurde, dann aber von Bayern und andern als Beispiel der angeblichen Regelungswut der Europäischen Kommission angeprangert wurde. Auch die Karamellverordnung, die immer noch durch die Presse geistert, war eine freie Erfindung. Als wir Ministerpräsident *Strauß*, der die griffige Steigerung von den zehn Geboten über die französische Menschenrechtserklärung zur europäischen Karamellverordnung in die Welt gesetzt hatte, seinerzeit bat, er möchte doch bitte schön seinen Vergleich dementieren, schrieb er zurück, das Problem sei nicht die zweifelhafte Existenz der Karamell-Verordnung, sondern die Tatsache, dass man Brüssel so etwas zutraue. Die Kommission solle gefälligst selber an ihrem Erscheinungsbild arbeiten.

In der Tat müssen wir an der Transparenz arbeiten. Zur *governance* im europäischen Mehrebenensystem gehört, deutlicher darzustellen, wer was macht. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag sieht ja oft ganz anders aus als das Endprodukt, das nach den Änderungen in Rat und Parlament, im Wirtschafts- und Sozialausschuss und im Ausschuss der Regionen herauskommt. Ich kenne keinen Vorschlag der Kommission, der durch diese Veränderungen lesbarer und einfacher geworden wäre, so wie ich keinen Agrarpreisvorschlag kenne, der nach unten korrigiert worden wäre.

Es geht darum, die Verantwortlichkeiten aufzuzeigen und die Entscheidungsverfahren zu vereinfachen, zumindest aber transparenter zu machen. Wäre es nicht möglich, dass die verschiedenen Etappen und Versionen eines Vorschlages im Internet abrufbar sind? Das gilt nicht nur für die Arbeiten der europäischen Verfassungsorgane selber, sondern auch für deren Hilfsorgane, also die Ratsgruppen, die Parlamentsausschüsse und auch die Verwaltungs- und Regelungsausschüsse der Kommission, auf die ich gleich noch zurückkommen werde als Beispiel der Vernetzung zwischen der europäischen, der nationalen und der Landesebene.

Netzwerk statt Kompetenzkatalog

Die Vernetzung bedeutet bei der Wahl des Instrumentes "Richtlinie oder Verordnung", dass der europäische Gesetzgeber sich soweit wie möglich auf die Richtlinie beschränkt und Verordnungen nur da erlässt, wo es keinen Entscheidungsspielraum mehr für einzelstaatliche Regeln gibt, wie z. B. im Zollrecht. Dagegen sollte es bei technischer Harmonisierung dem Mitgliedstaat überlassen bleiben, wie er die europäischen Vorgaben in sein nationales Regelwerk einführt, ob im Handelsgesetzbuch, im Bürgerlichen Gesetzbuch, in der Steuergesetzgebung oder als Einzelgesetz. Würde man dagegen einen Kompetenzkatalog aufstellen und darin exklusive Kompetenzen der Europäischen Union festschreiben, gäbe es weniger Raum für Richtlinien, denn dann würde im Rahmen der exklusiven Kompetenzen womöglich alles über Verordnungen geregelt.

Für den Subsidiaritätsgedanken scheint insofern ein partnerschaftliches Kompetenznetzwerk hilfreicher als ein eherner Kompetenzkatalog. Statt abstrakt zu definieren, welche Lebensbereiche keinen europäischen Bezug haben und den gemeinsamen Organen vorenthalten werden sollen, gilt es, gemeinsame Aktionen so zu gestalten, dass Brüssel sich auf das Wesentliche beschränkt, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt und den Bundes- und Landesbehörden bei der Umsetzung mehr Freiheit und Ermessensspielraum bietet, die Ziele sachgerecht und den örtlichen Gegebenheiten entsprechend zu verwirklichen. Was bei der Durchführung gilt, gilt auch für die Konzeption europäischer Regeln. Wir müssen dafür sorgen, dass das Netzwerk mit den nationalen Behörden und den Landesbehörden enger wird.

Ein zukunftssträchtiges Mittel der Vernetzung sind die Agenturen, von denen es in der Union derzeit zwölf gibt. Von der Kommission aus gesehen stellen sie zwar nur eine horizontale Delegation dar, weil statt der Kommission nun z.B. die europäische Arzneimittelagentur in London eine bestimmte Aufgabe wahrnimmt; in der Praxis aber wirkt diese Arzneimittelagentur wie ein Verbund der 15 Arzneimittelagenturen aus den Mitgliedstaaten. Im Prinzip kann ein Hersteller sein Arzneimittel bei seiner innerstaatlichen Behörde anmelden, und wenn diese einverstanden ist und keiner widerspricht, darf das Medikament in allen Mitgliedstaaten verkauft werden. Wenn eine andere Agentur widerspricht, geht das Zulassungsverfahren nach London, wo in einem Gemeinschaftsverfahren geprüft wird, ob die Ware zugelassen werden soll oder nicht. Das Weißbuch über Regieren in Europa wird – ausgehend von den guten Erfahrungen in den Mitgliedstaaten – die Schaffung weiterer Agenturen anregen, nicht nur wegen der Kosteneinsparungen für die Wirtschaft und der Arbeitsentlastung für die Kommission, sondern auch wegen der Möglichkeit, auf hochgradiges Fachwissen aus den Mitgliedstaaten zurückzugreifen.

Ich sprach schon die Verwaltungs- und Regelungsausschüsse an. Sie wissen, dass in den europäischen Verordnungen und Richtlinien meist nur die wesentlichen Leitlinien festge-

legt werden und die Formulierung von Durchführungsvorschriften und insbesondere die Anpassung an den technischen Fortschritt der Kommission übertragen wird. Es hat sich eingebürgert, die Durchführungsbefugnis der Kommission an die Anhörung eines Ausschusses zu knüpfen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Der Ausschuss vereinigt das Sachwissen der einzelstaatlichen Behörden und dient gewissermaßen als Alarmglocke. Wenn der Ausschuss mit dem Vorhaben der Kommission einverstanden ist, kann die Kommission die Maßnahme durchführen; ist er nicht einverstanden, geht das Ganze wieder an den europäischen Gesetzgeber. Je nach Thema sind die deutschen Länder im Ausschuss vertreten. Bau z.B. ist in Deutschland Ländersache, so dass im Brüsseler Ausschuss für Bauprodukte nicht nur ein oder zwei Vertreter aus jeder Hauptstadt sitzen, sondern noch zwei oder drei weitere Vertreter aus den Landesministerien und -behörden, die für Bau- und Feuerrecht verantwortlich sind.

Diese Beteiligung der Fachleute aus Bund und Ländern gilt es zu fördern und das Netzwerk auszubauen. Freilich darf die enge Zusammenarbeit aller Ebenen und die gemeinsame Ausübung der Kompetenzen nicht die Verantwortlichkeiten verwischen, indem nationale Experten ihre Mehrheit im Ausschuss womöglich dazu missbrauchen, sich auf bürokratische und überzogene Regelungsmonster, die sie zu Hause nicht erlassen hätten können, in Europa zu verständigen und dann noch der Kommission in die Schuhe zu schieben. Zu den Schlüsselwörtern moderner "governance" gehört auch "accountability", die demokratische Verantwortlichkeit. Ihre Grundlage ist Transparenz.

Das Netzwerk ist eine mehrdimensionale Matrix aus horizontalen, vertikalen und diagonalen Linien, aus Aufgaben und Kompetenzen, aus Zielen wie Gesundheit, Umwelt und Wohlstand und aus Instrumenten wie Personen- und Warenverkehr.

Die Rolle der Länder und Gemeinden

Die geo-politischen Ebenen Union-Bund-Land-Bezirk-Gemeinde bilden die bedeutendste Dimension dieser Matrix.

Berechtigte Hauptforderung der subnationalen Ebenen ist es, bei der Gestaltung neuer Politiken angemessen beteiligt zu werden; in dieser Hinsicht kann der Dialog zwischen den Ebenen sicher noch verbessert werden, ohne die Verfassungsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten anzutasten. Aber mindestens ebenso wichtig ist die Beteiligung bei der Anwendung bereits beschlossener Politiken. Eine gute Gesetzesmaschinerie ist ja wie ein Dreitaktmotor Analyse-Novelle-Anwendung ständig in Bewegung auf der Suche nach Verbesserung. In der Praxis nimmt die Anwendung den längsten Raum ein und ist bereits der Keim für Analyse und Novelle.

Die Anwendung ist eine ureigene Aufgabe der Behörden vor Ort. Die Union hat keine eigenen Zöllner und Polizisten, sondern stützt sich auf die Beamten der Mitgliedstaaten. Je offener die Union ihre Regeln formuliert – z. B. mit einer Richtlinie statt einer Verordnung – desto weiter ist der Gestaltungsspielraum der nationalen und subnationalen Behörden, die freilich nicht vergessen sollten, dass mehr Spielraum nicht weniger sondern mehr Verantwortung nach sich zieht.

Nehmen wir das Beispiel der Gewerbepolizei, im Brüsseler Jargon Marktüberwachung genannt. Wenn die Union in einer Richtlinie die Mindestanforderungen an technischer Sicherheit und Gesundheit festlegt und der einzelne Unternehmer die Wahl hat, ob er einer

Norm folgt oder ob er ein anderes Mittel anwendet, um diese Richtlinie zu erfüllen, dann muss jemand – zumindest stichprobenweise – in der Fabrik oder im Supermarkt überwachen, ob die Produkte sicher sind. Leider scheinen viele innerstaatlichen Behörden auf Vollzugsebene zu glauben bei europäischen Richtlinien ginge sie der Vollzug nichts an oder sei zumindest nicht vorrangig. So geschieht es, dass im Supermarkt ein Teddybär ausgestellt und verkauft wird, dessen Glasauge zu klein oder lose ist und von einem Kind verschluckt werden kann. Viele Käufer glauben, wenn eine Ware die CE-Marke trage, sei die Sicherheit garantiert. In Wirklichkeit ist diese Marke kein Qualitätszeichen, sondern ein Hilfsmittel für die Gewerbepolizei. Im Regelfall stempelt der Hersteller nämlich selber die Marke auf seine Ware und versichert damit im Wege der Selbstzertifizierung die banale Tatsache, dass seine Ware dem Gesetz entspricht. Das Wesentliche am EC-Zeichen ist die danebenstehende Identifizierungsnummer, die es der Polizei erlaubt, den Hersteller ohne langwierige Recherchen ausfindig zu machen und die Produktion sofort an der Quelle blockieren zu können, statt alle Grenzen dicht zu machen. Diese Marktüberwachung wird vielfach nur sehr nachlässig vorgenommen, und insbesondere Billiganbieter aus Asien profitieren davon, indem sie ihr Produkt über einen laxen Mitgliedstaat in den Gemeinsamen Markt einführen und dann unter dem Deckmantel des freien Warenverkehrs überall hin weiterverkaufen. Hier ist mehr Mitarbeit nicht nur von den Bundesbehörden, sondern auch den Landes-, Kreis- und Gemeindebehörden gefragt.

Das Weissbuch über gutes Regieren in Europa wird deshalb die Rolle und Verantwortung der innerstaatlichen Verwaltungen und Gerichte für die bessere Anwendung und die Glaubwürdigkeit des Europarechts betonen. Die Europäische Kommission ist zwar verfassungsgemäss die Hüterin der Verträge, sie sieht darin aber kein Monopol der Rechtsaufsicht, sondern begreift sich auch als Koordinierungszentrum für die Überwachung. Gerade im vorausschauenden Blick auf die Erweiterung der Union und die notwendige Stärkung des Verwaltungsapparates in den Beitrittsländern sind Partnerschaften ein probates Mittel. So wie es im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung Partnerschaften beispielsweise zwischen Hessen und Thüringen gegeben hat, bauen wir jetzt mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten Partnerschaften auf. Es braucht keine Kommissionsbeamte – wir hätten auch nicht genügend -, um den Rumänen oder Polen zu erklären, wie die Bauprodukten-Richtlinie funktioniert, welches Mineralwasser zugelassen ist und inwieweit Teddybären kontrolliert werden müssen. Das wird von jeweils zwei oder drei Fachleuten aus den Mitgliedstaaten gemacht, die sich dazu bereit erklärt haben. Oft sind es pensionierte Beamte, die das Thema aus eigener Praxis kennen, die - vielleicht auch in einem der vorhin erwähnten Kommissionsausschüsse - europäische Erfahrung gesammelt haben und die nach ihrer Pensionierung ihre Kenntnisse nicht verrostet lassen, sondern gerade weil sie so viel Erfahrung besitzen, besonders geeignet sind, den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern Kontakt zu erklären, was die Richtlinien bedeuten und wie man sie im Alltag am besten durchführen kann.

Offene Koordination

Mit der Methode der offenen Koordination wird versucht, die Zusammenarbeit im Mehrebenensystem zu verbessern, den Erfahrungsaustausch zu fördern und gemeinsame Ziele und Leitlinien zu konzertieren. Es gibt bisher kein allgemeines Konzept für diese Methode; sie wird von Fall zu Fall angewandt, derzeit z. B. im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik und vorher schon zur Festlegung der drei Stufen, die zur Wirtschafts- und Währungsunion geführt haben.

Manche haben Angst, dass über solches *softlaw* die strengen Verfahrensvorschriften des EG-Vertrages ausgehebelt werden oder gar in Bereiche eingedrungen wird, die nicht zur Gemeinschaftskompetenz gehören. In Wirklichkeit geht es nicht um Koordination als Institution oder neues Machtinstrument, sondern eher um den gemeinsamen Lernprozess, das Abbauen von Misstrauen und das horizontale Nebeneinanderleben. Gegenseitiges Kennenlernen und Verständnis sind das Entscheidende. Die innerstaatlichen Fachleute zusammenzubringen und ihnen zu zeigen, dass sie für dieselbe Sache arbeiten, dieselbe Ausbildung und dieselben Ziele haben, ist schon ein großer Erfolg der europäischen Integration. Wenn das in offener Zusammenarbeit funktioniert, dann braucht man keine tiefergehende Koordination und Vergemeinschaftung. Zum guten Europäischen Regieren gehört, die Vorteile und Grenzen der offenen Koordinierung besser zu formulieren und die regionalen und örtlichen Akteure einzubeziehen, so dass „Mini-Europas“ geschaffen werden können an der Ostsee, im Alpengebiet, im Rheintal und anderswo.

Denn das Mehrebenensystem macht nicht bei den Ländern halt, sondern Europa betrifft auch die Städte und Gemeinden. Lassen Sie mich das Beispiel der Strassen- und Untergrundbahnen wählen, das ich aus eigener Anschauung kenne. Jahrzehntlang hatten wir uns um dieses Lokalthema nicht gekümmert, denn eine Straßenbahn fährt nur im Stadtbereich, so dass es keinen europäischen Harmonisierungsbedarf zu geben schien. Vorrangiger war, dass die internationalen Hochgeschwindigkeitszüge trotz verschiedener Stromsysteme und Signalanlagen über die Grenzen fahren können. Bei allem glitzernden Flair von TGV und ICE darf man aber nicht vergessen, dass diese wirtschaftlich nur 15 Prozent des Eisenbahnmarktes ausmachen, während Straßenbahnen und U-Bahnen 40 Prozent darstellen. Die wirtschaftliche Bedeutung der Branche und ihr Potenzial werden noch deutlicher, wenn man an den Weltmarkt und insbesondere an die Millionenstädte in China denkt, die noch keine U-Bahn haben. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie leidet im Augenblick darunter, dass jede europäische Stadt ihr eigenes Straßen- und U-Bahn-System hat. Verschiedene Aspekte wie Beschleunigungsvermögen, Wendekreis und auch Vertragsbedingungen - z.B. die Dauer der Vertragspflicht, die Nachbesserungspflicht, die Frage, welche Service-Dienstleistungen erbracht werden müssen oder wer die Vorfinanzierung übernimmt - werden von Stadt zu Stadt verschieden ausgeschrieben. Die Fabrikanten stehen vor der unangenehmen Alternative, entweder für jede Nachfrage eine kostenintensive Sonderproduktion aufzulegen oder die strengsten Vorschriften aller Ausschreibungen zusammenzunehmen und Bahnen herzustellen, die übermäßig gut und teuer sind. In dieser Lage haben sowohl die Industrie als auch die Städte die Bitte an die Kommission herangetragen, einen Koordinationsprozess in Gang zu bringen; denn wenn die Beteiligten sich auf einige gemeinsame technische und vertragliche Regeln einigen, dann können Rationalisierungseffekte entstehen, die sowohl die Industrie wettbewerbsfähiger machen als auch die Haushalte der öffentlichen Hand und der Straßenbahnbetreibergesellschaften spürbar entlasten. Deswegen hat die Kommission vor drei Jahren nach gutem deutschen Vorbild in Gymnich ein Dutzend Vertreter der großen Herstellerfirmen, der Zulieferer und einiger Bahngesellschaften zusammengeführt, einfach als Moderator, damit jemand ohne Prestigeprobleme die Initiative zum Dialog ergreift. Unser Anstoss hat so gut funktioniert, dass die Teilnehmer anschliessend alleine weitergearbeitet und Untergruppen für die technischen, die Finanz- und die Vertragsprobleme eingesetzt haben. Ein Jahr später trafen sich in London bereits über 120 Teilnehmer zu einem umfassenden Kongress, auf dem vor allem mehr Städte und mehr Zulieferer vertreten waren.

Es zeigt sich, dass Probleme von den Beteiligten selbst gelöst werden können, ohne dass eine Richtlinie von Brüssel notwendig ist, und dass eine Zusammenarbeit im Mehrebenensystem so organisiert werden kann, dass sie als Netzwerk funktioniert und nicht hierarchisch orientiert ist.

Deutsche Länder im europäischen Mehrebenensystem

Wer das Mehrebenensystem nur hierarchisch-institutionell angeht und glaubt, die Regionalisierung der Europäischen Union durch einen Kompetenzkatalog sei der Königsweg zur Stärkung der deutschen Länder im europäischen Einigungsprozess, unterliegt womöglich ein Trugschluss.

Bayern hat zehn Millionen Einwohner, genau soviel wie Belgien; die Exportkraft von Nordrhein-Westfalen ist genau so groß wie die Exportkraft von Spanien. Die deutschen Länder verkaufen sich so gesehen unter Wert, wenn sie sich auf eine Ebene mit den Regionen Wallonien oder Andalusien stellen. Damit die Bayern ein ähnliches Gewicht in Europa bekommen wie die Belgier, bedarf es weniger eines Kompetenzkataloges als einer gerechten Zusammensetzung der Unionsorgane; und um zu wissen, ob man dazu die Stimmenzahl in Rat, Kommission oder Parlament korrigieren soll, muss man sich über die langfristigen Verfassungsziele und -strukturen der Integration im klaren sein. Wer vertritt die Staaten und wer die Bevölkerung?

Im zusammenwachsenden Europa bekommen die Länder nicht weniger, sondern mehr Aufgaben. Die Milchmädchenrechnung, ein Europabeamter mache fünfzehn nationale Beamte in den Mitgliedsregierungen überflüssig, geht nicht auf. Das gilt nicht nur für die beim Bund Beschäftigten, sondern erst recht für die Beamten der Landesregierungen, Regierungsbezirke, Landratsämter und Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Die Arbeit vor Ort wird nicht weniger, aber die Perspektiven erweitern und die Möglichkeiten verbessern sich. Die Verantwortung und die Karrierechancen eines deutschen Beamten hängen nicht davon ab, in welcher Behörde, sondern in welchem Bewusstsein er arbeitet. Es gilt, sich zu informieren und europäisch zu denken.

Deshalb danke ich Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und die Einladung zu diesem Forum. Durch Ihre Teilnahme haben Sie gezeigt, dass Sie an Europa interessiert sind, dass Sie sich informieren und dass Sie zu den Gewinnern der europäischen Integration zählen werden.