

Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“ – erste Einschätzungen und Kommentare

Martin Große Hüttmann

Im Februar 2000 stellte Kommissionspräsident Romano Prodi das Programm eines Weißbuches über „Governance“, also über Prinzipien und Strukturen europäischen Regierens, öffentlich vor. In einem breit angelegten Konsultationsprozess, in den Wissenschaftler, Regierungsvertreter, Parlamentarier und Vertreter der Zivilgesellschaft eingebunden waren, wurde die Arbeit an diesem Weißbuch von einem sog. „Governance-Team“ der Kommission in den Monaten danach betreut. Das Ergebnis konnte dann Ende Juli 2001, kurz vor der Sommerpause, der Öffentlichkeit vorgelegt werden.¹ Im Kern geht es im Weißbuch, so die Kommission in einer Pressemitteilung, u. a. um die „Strukturierung der Beziehungen zur Zivilgesellschaft“, eine „Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Beratung der politischen Entscheidungsträger durch Experten“ und um eine „Klarstellung der Rolle und Verantwortlichkeit der einzelnen Organe“.² Schon wenige Wochen nach der Veröffentlichung stand dieses Weißbuch auch im Mittelpunkt einer Tagung des AEI, über die hier zu berichten ist.

Nach einer Einführung in die Thematik durch *Rudolf Hrbek*, der den Prozess-Charakter der Reform- und „Orientierungsdebatte“ betonte, referierte *Jérôme Vignon* (von 1989 bis 1998 Leiter der „Forward Studies Unit“ und federführend an der Arbeit am Governance-Weißbuch beteiligt) über Ziele und Prinzipien des Weißbuches. Er erwähnte, dass das Weißbuch der erste Beitrag der Kommission zur Debatte über die Zukunft Europas darstelle; und er machte auch klar, dass das Weißbuch auf der Basis des Vertrags („data lege“) geschrieben und deshalb in seinem Anspruch und seiner Reichweite bescheidener sei als manch anderer Diskussionsbeitrag. Im Kern gehe es im Weißbuch, so Vignon, um eine „Modernisierung“ der Gemeinschaftsmethode; Effizienz und Legitimität der Gemeinschaft seien auf eben diese

Das Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001

Interdisziplinäre Tagung
Berlin, 18./19. Oktober 2001

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Einführung in die Thematik

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen

Intentionen und Verfahren der Erarbeitung des Weißbuches: Jérôme VIGNON, Europäische Kommission, Generalsekretariat, Brüssel

Zentrale und dezentrale Governance-Ansätze auf dem Prüfstand. Schwerpunkte des Forschungsprogramms des Economic and Social Research Council der britischen Regierung „One Europe or Several?“: Prof. Dr. Jörg MONAR, Sussex European Institute, University of Sussex

Erste Reaktionen von Adressaten des Weißbuches

Auswärtiges Amt/Bundesregierung: Martin KREMER, Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

Die deutschen Länder: Frank WETZEL, Staatskanzlei Sachsen, Berlin

Lokale Gebietskörperschaften: Dr. Angelika POTH-MÖGELE, Europäisches Büro der Bayerischen Kommunen, Brüssel

Europäisches Parlament: Sylvia-Yvonne KAUFMANN, MdEP, Berichterstatterin im Ausschuss für Konstitutionelle Angelegenheiten für das Weißbuch, Berlin/Brüssel

Deutscher Bundestag: Christian STERZING, MdB, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin

BDI, Berlin: Bernhard WELSCHKE, Leiter der Abteilung Europapolitik, Berlin

DIFK, Berlin: Dr. Dagmar BOVING, Leiterin des Fachbereichs Außenwirtschaft

DGB, Brüssel: Dr. Gloria MÜLLER

Beiträge aus der Wissenschaft

Regieren in Europa: Von unitarischen Träumen zum Management von Heterogenität: Prof. Dr. Fritz W. SCHARPF, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Justizfreies Regieren – Technische Realisation – Stunde der Exekutive? Rechtshistorische Bemerkungen zum Weißbuch: Prof. Dr. Christian JOERGES, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

Governance-Weißbuch und das Demokratieproblem der Europäischen Union: Prof. Dr. Thomas RISSE, Freie Universität Berlin

Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation: Philipp STEINBERG, Walter-Hallstein-Institut, Humboldt-Universität zu Berlin

Governance-Weißbuch und Reformagenda 2004: Spannungsfelder und Berührungspunkte: Thomas FISCHER, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Policy, Politics or Political Theory – für welche Form von Programmatik ist die Kommission funktional geeignet?: Dr. Christoph MÖLLERS, Institut für Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, Universität Heidelberg

Methode zurückzuführen – für die beklagte Ineffizienz der europäischen Politik sei der Missbrauch dieser Methode verantwortlich. Vignon gab sich zuversichtlich, dass die Diskussionen um die konkreten Vorschläge des Weißbuches die Debatte um die Zukunft Europas bereichern werden.

Jörg Monar begrüßte in seinem Beitrag die Initiative der Kommission, da das Weißbuch „wichtige Schwerpunkte für die Reform der Europäischen Union“ und die laufende Debatte gesetzt habe. Denn bislang sei zuviel darüber geredet worden, wie die Gemeinschaft *verfasst* sei, und zu wenig darüber, wie in ihr *regiert* werde. Erstmals seien damit in einem europäischen Policy-Dokument Fragen wie die nach der „Beziehung von Regierung und Regierten“ systematisch aufgegriffen worden. In seiner Vorstellung einzelner Projekte aus dem Forschungsprogramm „One Europe or several? The Dynamics of Change across Europe“³, das vom Economic and Social Research Council gefördert wird und am Sussex European Institute angesiedelt ist, konnte Monar zeigen, wo die Kommission seiner Meinung nach nicht weit genug gehe oder sich auf falsche Prämissen beziehe. Eine dieser Prämissen sei etwa das „hohe Maß postulierter Homogenität“, von dem die Kommission in ihrem Weißbuch ausgehe, wenn sie von „der“ Zivilgesellschaft spreche. Wissenschaftliche Untersuchungen hätten dagegen gezeigt, dass die nationalen Unterschiede der Struktur und der Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren zum Teil sehr groß seien, was im Weißbuch nicht berücksichtigt werde. Zudem werde die Erweiterungsdimension weitgehend ausgeblendet, es bleibe unklar, wie diese „Diversität“ aufgefangen werden könne. Darüber hinaus zeigte sich Monar überrascht, dass die Kommission sich so sehr auf die Gemeinschaftsmethode konzentriere und anderen Modellen und Verfahren wie etwa dem der „Offenen Koordinierung“ gegenüber nicht aufgeschlossener sei. Ähnliches gelte auch für neue Möglichkeiten und Verfahren der demokratischen Kontrolle und Partizipation (z. B. Referenden, um bislang vernachlässigte Themen auf die europäische Agenda bringen zu können) – hier biete die Kommission in ihrem Weißbuch weitgehend „traditional diet“.

Reaktionen von Adressaten des Weißbuchs

Am zweiten Tag der Veranstaltung waren insgesamt acht Vertreterinnen und Vertreter aus der politischen Praxis und von Verbänden eingeladen, erste Kommentare und Einschätzungen des Weißbuches zu geben. Den Auftakt machte *Martin Kremer*, der in persönlicher Absicht sprach und keine Position der Bundesregierung verbreiten konnte, da diese zum Zeitpunkt der Tagung noch nicht vorlag. Kremer betonte eingangs, dass auch er das Weißbuch als einen „sehr wichtigen Beitrag zur Zukunft der Europäischen Union“ betrachte. Er nannte des weiteren einige Punkte, die aus deutscher bzw. aus der Sicht der Bundesländer eher problematisch erscheinen müssten: etwa die Vorschläge der Kommission, eine horizontale Dezentralisierung der politischen Entscheidungsfindung durch Agenturen durchzuführen, da hier Kontrolle und Beteiligung durch das Europäische Parlament nicht gesichert seien. Zudem sei die Mitwirkung der regionalen und lokalen Ebene nicht geklärt. An den letzten Punkt konnte *Frank Wetzel* seine Kommentierung aus Ländersicht anschließen. Da auch die deutschen Länder noch keine gemeinsame Stellungnahme zum Weißbuch erarbeitet hatten, sprach auch er nicht für die Gesamtheit der Länder, wenngleich das, was vorgetragen wurde, von den anderen Ländern wohl geteilt wird. Eingangs dankte er der Kommission für die enge Kooperation und Einbindung in die Entstehungsphase des Weißbuches; dies sei schon ein Beispiel des von der Kommission propagierten Prinzips „good governance“ gewesen. Problematisch dagegen sei, so Wetzel, dass in den Vorschlägen des Weißbuches nicht deutlich werde, wer die Verantwortlichkeit in den einzelnen Phasen des politischen Prozesses, also in der Phase der Vorbereitung, der Entscheidungsfindung und der Implementation trage. Er begrüßte und forderte gleichzeitig eine Verbesserung der „systematischen Organisation des Dialogs“, in der vor allem auch die Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen stärker einbezogen werden sollten. Die Vorschläge einer horizontalen Dezentralisierung sind nach der Meinung von Wetzel ebenso problematisch, da zum einen die Unübersichtlichkeit des Systems und der Verfahren erhöht und gleichzeitig die Kontrolle erschwert werde.

Aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände kommentierte *Angelika Poth-Mögele* das Weißbuch. Auch sie nannte die Entstehungsgeschichte und das Verfahren der Anhörungen als sehr hilfreich. Da die Kommunen etwa bei den Themen Daseinsvorsorge und öffentliches Auftragswesen die von der Kommission gebrauchte Expertise beisteuern könnten, hätten beide Seiten Nutzen aus der Zusammenarbeit. Gleichzeitig sei aber eine Konsultation und Stärkung der kommunalen Mitwirkung auf Landesebene ebenso wichtig. Die bayerischen und die deutschen Kommunen allgemein haben neben dem direkten Kontakt zur Kommission auch die Möglichkeit, auf ihre jeweilige Landesregierung Einfluss zu nehmen – da die meisten Kommunen in den europäischen Partnerstaaten diese Möglichkeit nicht hätten, seien die deutschen Kommunen gewissermaßen im Vorteil, wengleich sie sich in der Solidarität mit den anderen europäischen kommunalen Einheiten sehen, so Poth-Mögele. Dass die Kommunen „in einem Atemzug“ mit der Zivilgesellschaft im Weißbuch genannt werden, wurde von Frau Poth-Mögele kritisiert. Da den deutschen Kommunen eine verfassungsrechtlich gesicherte Stellung zukomme, sollten sie auch anders behandelt werden.

Als Berichterstatterin im Konstitutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments (EP) stellte *Sylvia-Yvonne Kaufmann* die Beratungen innerhalb des Parlaments zum Weißbuch dar. Sie hob hervor, dass das EP in ungewöhnlich kurzer Zeit die Beratung des vor der Sommerpause vorgelegten Weißbuches eröffnete. So konnte das EP rechtzeitig vor dem Gipfel von Laeken Mitte Dezember 2001 seine Position zum Weißbuch vorlegen.⁴ Kritisch ging Frau Kaufmann in ihrer Kommentierung etwa auch auf die Sprache und den Grundtenor des Weißbuches ein. Das breit beklagte Unvermögen der Europäischen Union sei nicht nur „ein Wahrnehmungsproblem seitens der Bürger“ und auch die Vorschläge zum Ausbau der Partizipation der Zivilgesellschaft müssten vor dem Hintergrund einer möglichen „Konsultationsinflation“ und der dadurch größer werdenden Schwierigkeiten, die politische Verantwortung von Entscheidungen zu klären, gesehen werden. Allgemein warnte Frau Kaufmann vor Verfahren und Vorschriften, wie etwa der Koregulierung („soft law“), die außer-

halb des bestehenden Gemeinschaftssystems und am EP vorbei liefen. Auch sie bemängelte, dass die Folgen der Erweiterung im Weißbuch nicht diskutiert würden.

Auch *Christian Sterzing*, der als Mitglied des Deutschen Bundestages sprach, wies am Anfang darauf hin, dass der Bundestag noch keine Stellungnahme abgegeben habe, so dass auch er als „Privatmann“ spreche. Er nannte wie seine Vorredner das Weißbuch einen „wichtigen Baustein“ für die laufende Debatte, da es den Blick öffne für die „Zusammenhänge des Zusammenwirkens“. Kritisch kommentierte Sterzing, dass viele Lösungsstrategien im Weißbuch sehr technokratisch erschienen: die europäische Legitimationskrise lasse sich „nicht durch verbessertes Akzeptanzmanagement beheben“. Wie seine Vorrednerin verwies auch Sterzing darauf, dass das Governance-Weißbuch durch den Post-Nizza-Prozess gewissermaßen „überholt“ sei – nichtsdestotrotz müsse man versuchen, die Ansätze des Weißbuches für die nationale Politik zu nutzen und eine „Politisierung der gesamten Debatte“ zu erreichen. Wie das zu schaffen sei, ergänzte Sterzing in der sich anschließenden Diskussion: da seiner Meinung nach der Governance-Begriff nicht „kampagnenfähig“ sei – er schlug an seiner Stelle „Demokratie“ vor –, müsse die Debatte mit konkreten politischen Projekten (z. B. Beschäftigungspolitik) verknüpft werden, nur so bestehe eine „Chance auf breitere Mobilisierung“.

Aus der Perspektive der Wirtschaft ging *Bernhard Welschke* auf einzelne Vorschläge aus dem Weißbuch ein. Eingangs betonte er, dass den deutschen Unternehmen an einer parlamentarischen Kontrolle und einer homogenen Anwendung europäischen Rechts gelegen sei. Entsprechenden Vorschlägen der Kommission, das Internet stärker als Kanal der Interessenvermittlung zu nutzen, erteilte er eine Absage. Die Unternehmen und Branchenverbände wollten vielmehr direkt in den nationalen Konsultationsprozess eingebunden werden und nicht über das Internet mit der Kommission kommunizieren. Abschließend merkte er an, dass der Binnenmarkt „in seinem Kern nicht angetastet werden“ dürfe. Die Ausführungen von Welschke ergänzte *Dagmar Boving* um einige zusätzliche Aspekte.

Auch sie halte die Einbindung von Experten durch die Kommission für wichtig, nannte aber auch den Wirtschafts- und Sozialausschuss als wichtige Institution; sie mahnte zusätzlich eine stärkere Berücksichtigung der Interessen kleinerer und mittlerer Unternehmen und eine Stärkung der „europäischen Stimme“ in der Außenhandelspolitik der Gemeinschaft an.

Den Abschluss der Beiträge und Kommentare von Seiten der Adressaten des Weißbuches machte *Gloria Müller*. Sie betonte, dass das Zusammenfallen der Prozesse und Diskussionen um Nizza und Governance die Schwerpunktsetzung und die Positionierung in dieser allgemeinen Debatte nicht leicht mache – gerade wenn Ressourcen knapp seien. Sie machte auch deutlich, dass es den Gewerkschaften schwer falle, ihrer Klientel die europäischen Zusammenhänge zu vermitteln. Eine andere Sprache und stärker politisch wie auch emotional geprägte Botschaften würden dies erleichtern, das Weißbuch sei in dieser Hinsicht zu technokratisch ausgerichtet. Abschließend betonte auch sie, wie Frau Poth-Mögele zuvor, dass ihre Organisation sich nicht als „Nichtregierungsorganisation“ im herkömmlichen Sinne verstehe, da die Gewerkschaften „keine Partikularinteressen“ vertreten würden.

Beiträge aus der Wissenschaft

Den Auftakt der Kommentare von Seiten der Wissenschaft machte *Fritz W. Scharpf*. Er kritisierte, dass die Kommission in ihrem Weißbuch auf eine „Analyse der substanziellen Probleme“ verzichte.⁵ Die vorgebrachten Vorschläge seien angesichts der neuen Herausforderungen sogar „teilweise kontraproduktiv“. Zu diesen Problemen und Herausforderungen zählte Scharpf in der Folge des „11. September“ drängende Fragen der äußeren und inneren Sicherheit, die Folgen der Wirtschafts- und Währungsunion, die Osterweiterung und schließlich die Chancen der Stabilisierung der europäischen Sozialstaaten. Angesichts dieser Fragen und Probleme seien die im Weißbuch gemachten Vorschläge nicht nur ungenügend, sie zeigten vielmehr in die falsche Richtung. Im Jahre 1984, als es um die Umsetzung des Binnenmarktprogramms ging,

wären die im Weißbuch gemachten Vorschläge „hochplausibel“ gewesen, in einer Zeit, in der nationale Unterschiede aber als legitim gelten würden, stelle das Governance-Weißbuch dagegen eine „rückwärts gewandte Utopie“ dar.

In seinem Kommentar begrüßte *Christian Joerges* zunächst das Nachdenken über „neue Ideen über demokratisches Regieren“.⁶ Er erinnerte dabei an zwei Modelle transnationalen Regierens, wie sie in der deutschen Rechtswissenschaft entwickelt worden sind: erstens das ordoliberalen Modell, in dem Supranationalität ohne Demokratie legitimiert werden kann, und zweitens den Funktionalismus, der auf einer technokratischen Institutionalisierung von Ordnung basiert (Ipsens „Zweckverbände funktionaler Integration“). Beide Modelle, so Joerges, seien „gut überlegte Antworten“ auf das europäische Demokratiedefizit gewesen, hätten sich aber inzwischen überlebt. Die Adaption des Governance-Begriffs durch die Kommission führte Joerges auf die Erfahrungen und Lernprozesse während und nach der Vollendung des Binnenmarktes zurück: die Binnenmarktprogrammatische und die Dynamik der Marktintegration verlange in immer neuen Bereichen ein proaktives Handeln und ein auf Dauer gestelltes Management, das die ökonomischen Implikationen und Dimensionen bearbeite.

Nach Ansicht von *Thomas Risse* besteht ein zentrales Problem europäischer Politik darin, dass auf der Inputseite des Systems eine „hohe Entfremdung gegenüber der Europäischen Union“, auf der Outputseite dagegen eine „hohe Erwartung“ an die Europäische Union zu beobachten sei. Er zeigte sich skeptisch, ob Governance als Modell dieses Problem lösen könne. Auch die bisherige Organisation der Informationspolitik der Kommission und die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft seien, mit Ausnahme der Kooperation in der Entwicklungspolitik, eher zwiespältig. Größere Defizite sieht Risse auch in der Kommunikation mit den Bürgern, bislang sei allenfalls eine „symbolische Mobilisierung“ zu beobachten.

Auf diesen Aspekt legte *Philipp Steinberg* den Schwerpunkt in seiner Auseinandersetzung.

Eine echte Demokratisierung der Europäischen Union ist seiner Meinung nach ohne Parteien nicht zu erreichen.⁷ In ihnen sieht er, wie andere auch, ein „Vehikel zur Herstellung eines europäischen Diskurses durch Politisierung“. Bislang sei europäische Politik weniger als ein „Kampf der Ideen“, sondern meist als „Kampf der Institutionen“ ausgetragen und so wahrgenommen worden. In der sich anschließenden Diskussion wurde darauf aufmerksam gemacht, dass zum einen die Politisierung der Öffentlichkeit eine „Politisierung der Kommission“ impliziere (Thomas Fischer), und zum anderen wurde entgegengehalten, dass „Europa“ als Konfliktlinie quer zu allen Parteien liege und von daher die politischen Parteien nicht so sehr daran interessiert sein könnten, durch eine „Politisierung Teile der eigenen Anhängerschaft zu verunsichern“ (Thomas Risse).

Thomas Fischer diskutierte in seinem Beitrag das Verhältnis von Weißbuch und Reformagenda 2004 und versuchte darin „Spannungsfelder und Berührungspunkte“ zu identifizieren. Gemeinsamkeiten sieht er in dem evolutionären Ansatz, der beiden Reformzusammenhängen innewohne. Unterschiede sieht er darin, dass

Anmerkungen

1. Weiterführende Informationen und das Weißbuch selbst finden sich auf der eigens eingerichteten Governance-Website der Kommission: http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.
2. Pressemitteilung der Kommission: Europäisches Regieren muss sich ändern, Brüssel, 25. Juli 2001 (IP/01/1096).
3. Eine ausführliche Beschreibung dieses Programms und eine Fülle von Informationen (Publikationen, etc.) findet man auf der Website: <http://www.one-europe.ac.uk>.
4. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/ 2181 (COS)), A5-0399/2001 (vorläufige Ausgabe: 29.11.2001).
5. Vgl. ausführlich Fritz W. Scharpf: European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Com-

mission White Paper on Governance), New York 2001.

der „Post-Nizza-Prozess“ stärker auf Transparenz aus sei, während das Weißbuch die Partizipation in den Mittelpunkt stelle. Ein Problem in der aktuellen Debatte sieht Fischer auch darin, dass der Maßstab der Post-Nizza-Agenda an ein Weißbuch angelegt werde, das zeitlich deutlich vor „Nizza“ konzipiert worden sei.

Den Abschluss der Kommentare aus der Perspektive der Wissenschaft bildete *Christoph Möllers*.⁸ Er setzte sich mit der Frage auseinander, welche Leitbilder und welches Selbstverständnis das Weißbuch transportiere. Das Papier der Kommission sei „voller politischer Rhetorik“ und alles andere als bescheiden angelegt. Das Politikverständnis der Kommission spiegele „klassische Regierungsfunktionen“ wider.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Beiträge und Diskussionen auf der Tagung in Berlin sehr wichtige Anregungen für die weitere Debatte um das Weißbuch und „Regieren in Europa“ gegeben haben – eine Debatte, die von der Kommission ausdrücklich gewünscht und in dem von ihr vorgesehenen zeitlichen Rahmen bis zum März 2002 ein wohl nur vorläufiges Ende finden wird.

6. Vgl. dazu ausführlich Christian Joerges: „Ökonomisches Gesetz“ – „Technische Realisation“ – „Stunde der Exekutive“: Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der Kommission über Regieren in Europa, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.
7. Vgl. dazu ausführlich Philipp Steinberg: Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.
8. Vgl. dazu ausführlich Christoph Möllers: Policy, Politics oder Politische Theorie?, Jean Monnet Working Paper 06/01 (Symposium: The Commission White Paper on Governance), New York 2001.

Martin Große Hüttmann, M. A., Wissenschaftlicher Angestellter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen