

Landfried, Christine

**Article — Digitized Version**

## Ein Plädoyer für rasche und weitreichende Reformen der Europäischen Union

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Landfried, Christine (1999) : Ein Plädoyer für rasche und weitreichende Reformen der Europäischen Union, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 5, pp. 278-282

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40341>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

sion beitragen, wenn persönliche und politische Integrität, fachliche Kompetenz, politische Konzepte und demokratische Dialogfähigkeiten in den Anhörungen des Europäischen Parlamentes ausgetestet werden. Eine neue institutionelle Aufgabenverteilung ist die Herausforderung der Europäischen Union. Dennoch bleibt das System asymmetrisch. Weder ein technokratisches Abdriften der Kommission noch ein allmächtiger Ministerrat sind für die europäische Integration förderlich. Die Krise der Kommission verdeutlicht ihre zu Recht bedeutende Rolle für eine neue institutionelle Aufgabenteilung. Diese muß allerdings mehr als bisher vom Prinzip der europäischen Verantwortungsgemeinschaft bestimmt sein.

#### **Eine europäische Verfassung einführen**

Die institutionellen Probleme für die Handlungsfähigkeit der euro-

päischen Institutionen sind klar. Krisen sind häufig Katalysatoren einer neuen Dynamik und leiten positive Entwicklungen ein. Der wichtigste Einstieg in eine EU-Vertragsreform ist mit Sicherheit die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat und die Stärkung der Initiativrechte von Parlament und Kommission. Eine Reform der Union über neue Regierungskonferenzen wie bisher wird aber nicht ausreichen, um Europa bürgernah, demokratisch und entscheidungseffizient zu gestalten. Bisher hat sich die Union immer wieder über neue Verträge weitere Zielvorgaben und Handlungsbereiche gegeben. Die Europäische Union kann aber keine Zukunft haben, wenn sie immer nur aus einer Addition von Projekten besteht. Daher wird eine europäische Verfassung gebraucht, die Bürgerrechte fortschreibt. Sie muß gleichzeitig die Kompetenzen

und die Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Akteuren und Ebenen in der Europäischen Union festlegen. Im Rahmen der Währungsunion sind die Kompetenzen und die Arbeitsteilung klar festgelegt. Warum sollte ein effizientes Beziehungsgeflecht nicht für andere Entscheidungsfelder geknüpft und verwirklicht werden?

Dann würde das Prinzip der Rechenschaftspflicht wieder mit Leben erfüllt, wie dies im Rahmen der Währungsunion im monetären Dialog zwischen der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen Parlament begonnen worden ist. Der europäische Mehrwert bei einer Entscheidung in Brüssel wird auch deutlicher, wenn zwischen regionaler, nationaler und EU-Entscheidungsebene nachvollziehbare Klarheit besteht. Eine verbindliche Grundordnung wird für die Europäische Union gebraucht.

Christine Landfried

## **Ein Plädoyer für rasche und weitreichende Reformen der Europäischen Union**

**A**m 1. Mai ist der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten. Nach den Regeln dieses Vertrages wird Romano Prodi als designierter Präsident die Mitglieder der neuen Kommission im Einvernehmen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten benennen. Die Personaldebatten haben bereits begonnen. Schon die Auswahl der Mitglieder der Kommission wird eine schwierige Aufgabe sein. Um wieviel schwieriger die Probleme einer Strukturreform der Europäischen Union zu lösen sein werden, ist in den letzten Monaten deutlich geworden.

Krisen sind Entscheidungssituationen. Nach dem Rücktritt der gegenwärtig amtierenden Europäischen Kommission am Morgen des 16. März gilt es jetzt, die Lage zu beurteilen, nach dem Abwägen des „Für und Wider“ Reformen auszuwählen und die Entscheidungen in politisches Handeln umzusetzen. Mit den Reformen müssen Strukturen geschaffen werden, die individuelles und kollektives Lernen begünstigen. Reinhart Koselleck hat gezeigt, daß die Kritik der Aufklärung, die ihre politischen Folgen nicht mitdachte, in eine Krise mündete. Der Zusam-

menhang von Kritik und Krise besteht auch umgekehrt: Eine Krise, in der die Kritik folgenlos bleibt, wird sich verschärfen.

#### **Rücktritt als Symbol und Chance**

Wie ist die gegenwärtige Lage in der Europäischen Union zu beurteilen? Mit ihrem Rücktritt hat die Europäische Kommission die politische Verantwortung für Fälle von Mißwirtschaft in ihrer Verwaltung und für einen Fall von Korruption übernommen. Der Bericht der unabhängigen Expertengruppe zeigt gravierende Mängel in der Verwal-

tung der Europäischen Union. So kann das Europäische Amt für humanitäre Hilfe nach vorläufigen Schätzungen die Verwendung von 2 Mrd. DM in den Jahren 1994 und 1995 nicht mehr nachweisen. Im Berufsbildungsprogramm Leonardo wurden nicht genehmigte Reisekosten erstattet. Im Mittelmeerprogramm wurden Gelder in Millionenhöhe nicht ordnungsgemäß weitergeleitet. Kommissarin Edith Cresson wurde der Mißbrauch eines öffentlichen Mandates zu privaten Zwecken und damit Korruption nachgewiesen. Auch wenn Edith Cresson sich nicht finanziell bereichert hat, so dient die Einstellung eines Freundes ohne entsprechende Qualifikation und ohne angemessene Gegenleistung privaten Zwecken. Es ist aber nicht richtig, daß „an allen Ecken abkassiert“ wurde, wie man in einem Nachrichtenmagazin lesen konnte.

Der Rücktritt der Kommission ist Symbol und Chance zugleich. Er ist Symbol für das politische Rollenverständnis der Mitglieder der Kommission. Hier haben Politiker und nicht Bürokraten entschieden. Und der Rücktritt eröffnet die Chance, immer wieder aufgeschobene Reformen jetzt zu verwirklichen. Diese Reformen wären an drei Zielen zu orientieren:

- Erstens muß Regieren in der Europäischen Union in der Souveränität der Völker begründet sein.
- Zweitens sind die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, eine europäische Identität zu entwickeln.
- Und drittens muß die Verantwortung für politisches Handeln in der Europäischen Union klar zu rechnen sein.

### **Eingeschränkte Souveränität der Nationalstaaten**

Die Nationalstaaten sind heute in ihrer Souveränität nach innen und nach außen eingeschränkt. Die Annahme, das Volk sei die Quelle legitimer Entscheidungen eines souveränen Nationalstaates, ist überholt. Die Nationalstaaten teilen sich mit der Europäischen Union die Kompetenzen zur Steuerung in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten. Die Ursache für diese Machtverschiebung liegt nicht in der Absicht der Regierungen, auf diese Weise die Parlamente zu umgehen. Die Ursache liegt in der Struktur der Probleme.

Nehmen wir das Beispiel der Mitbestimmung. In Deutschland gibt es eine umfassende gesetzlich geregelte Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene. Diese Mitbestimmung hat im Bericht einer Sachverständigenkommission aus dem Jahre 1998 gute Noten bekommen. Die Mitbestimmung fördere die Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, und es entstehe eine dezentralisierte und informationsintensive Unternehmenskultur. Doch was nützt die schönste Mitbestimmung, wenn Entscheidungen in einem deutschen Konzern nicht ohne Kenntnisse der Situation in den Tochterunternehmen in anderen europäischen Ländern getroffen werden können? So hat beispielsweise der Hoechst-Konzern mit mehr als 100 000 Beschäftigten bedeutende Auslandstöchter in Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Spanien und den Niederlanden.

Die Europäisierung der Unternehmen und also der Probleme dieser Unternehmen erfordert eine zusätzliche, auf Europa bezogene Mitbestimmung. Die Einführung der Europäischen Betriebsräte hat dieses Problem gewiß nicht opti-

mal gelöst. Aber ohne diese Betriebsräte wären die Arbeitnehmer über Entwicklungen ihres Unternehmens an anderen europäischen Standorten schlechter informiert. Auf der nationalen Ebene sind zahlreiche Probleme nicht mehr lösbar. Dies führte zum Versuch der Regierungen der Mitgliedstaaten, die Probleme gemeinsam auf europäischer Ebene zu lösen und auf diese Weise die Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen.

### **Zunehmende Bürgerferne der Politik**

Es entwickelte sich im Laufe der europäischen Integration ein Regierungssystem, in dem die Willensbildung und die Entscheidungsfindung auf zahlreichen miteinander verflochtenen Ebenen stattfinden. Nationale und europäische Politiker arbeiten mit nationalen und europäischen Verwaltungsfachleuten, mit Verbandsvertretern und Experten zusammen. Es läßt sich immer weniger nachvollziehen, wer die Verantwortung für die europäische Politik trägt. Die Kompetenzen der Europäischen Union nehmen rasch zu. Die demokratische Legitimation der Entscheidungen hingegen nimmt langsam zu. Zwar hat das Europäische Parlament mehr Einfluß auf die Gesetzgebung als dies in der Öffentlichkeit bekannt ist. Der beste Beweis für diesen Einfluß ist die hohe Erfolgsrate der Änderungsanträge des Parlamentes im Verfahren der Mitentscheidung. Im Zeitraum von 1993 bis 1997 hat die Kommission 52% der Änderungsvorschläge des Parlamentes aus der ersten Lesung und 61% aus der zweiten und dritten Lesung übernommen. Und im Ministerrat werden wichtige Entscheidungen etwa über die Steuerpolitik oder über das kollektive Arbeitsrecht noch immer einstimmig

mig getroffen, und auf diese Weise bleibt die indirekte demokratische Legitimation gewährleistet.

Gleichwohl resultieren die verschiedenen Geschwindigkeiten des beschleunigten Zuwachses an Kompetenzen und des langsamen Zuwachses an demokratischer Legitimation in einer zunehmenden Bürgerferne der europäischen Politik. Aus dem Dilemma zwischen der Notwendigkeit europäischer Problemlösungen und der Schwierigkeit ihrer demokratischen Legitimation werden bisher zwei Auswege gewählt. Ein Weg besteht darin, die vorgefundene Wirklichkeit zur Norm zu machen. Man ist von der Effektivität europäischer Politik und vom Sachverstand der Experten in den Ausschüssen so beeindruckt, daß man sie zum Ersatzsouverän errennt. Plötzlich wird überall Demokratie entdeckt. Jeder noch so öffentlichkeitsscheue Ausschuß des „Komitologie“ genannten Ausschußwesens der Europäischen Union besitzt irgendwo einen Zipfel Demokratie.

Ein anderer Weg führt zum Stillstand der europäischen Integration oder allenfalls zu sehr vorsichtigen Änderungen der bestehenden Verträge. Da es keine europäische Öffentlichkeit und keine europäische Identität gebe, habe es auch keinen Sinn, eine europäische Verfassung zu verabschieden oder das Europäische Parlament mit demokratischen Rechten auszustatten. Es sei besser, einen möglichst großen Teil der Politikgestaltung den demokratisch legitimierten nationalen Parlamenten anzuvertrauen. Dieter Grimm brachte diese Argumentation kürzlich in einem Artikel in „Die Zeit“ auf den Nenner: „Für einen europäischen Verfassungsstaat ist die Zeit auch heute noch nicht reif.“

### Europäische Verfassung notwendig

Beide Wege führen in die Irre. Noch so viele Experten, noch so viele Verwaltungsfachleute, noch so viele Akteure in Netzwerken und all die Verhandlungen in den fast 400 Ausschüssen der „Komitologie“ können die Volkssouveränität als Quelle legitimen Regierens nicht ersetzen. Die Volkssouveränität wird auf nationaler Ebene durch die Europäisierung wichtiger Politikbereiche ausgehöhlt. Deshalb müßte die Souveränität der Völker in den nationalen Parlamenten mit einer zusätzlichen Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament verknüpft werden. „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus – aber wo geht sie hin?“ fragte Bertolt Brecht. „Ja, wo geht sie wohl hin – Irgendwo geht sie doch hin!“ In das Europaparlament nach Straßburg geht sie jedenfalls nicht.

Vorrangig wäre deshalb jetzt die Verabschiedung einer Verfassung für die Europäische Union. Die Völker der Mitgliedstaaten müßten eine Verfassungsgebende Versammlung wählen. Der Entwurf, den diese Versammlung erarbeitet, würde dann in den nationalen Öffentlichkeiten, in den Parlamenten, in den Parteien und in den Verbänden, in den Medien und am Arbeitsplatz diskutiert. Schließlich würde der Verfassungsentwurf von den nationalen Parlamenten und von den Völkern durch Plebiszit ratifiziert. Diese Verfassungsgebung würde eine europäische Öffentlichkeit entstehen lassen. Schon jetzt beim Rücktritt der Europäischen Kommission wurde deutlich, daß politisches Handeln auf europäischer Ebene die Öffentlichkeit durchaus interessiert. Auf einmal waren die Namen der Mitglieder der Kommission bekannt. Und nun beschäftigte man sich im

Rahmen der Debatte über das Mißmanagement auch mit den Details des Binnenmarktes.

Die Bürgerinnen und Bürger hatten bisher wenig Anlaß, sich für Europa zu engagieren. Da das Europäische Parlament nur begrenzte Mitentscheidungsbefugnisse besitzt, gab es ja gar keinen Grund, mit den Abgeordneten dieses Parlamentes eine Diskussion zu führen. Die immer wieder beklagte nicht vorhandene europäische Öffentlichkeit spricht nur für die Intelligenz der Bürgerinnen und Bürger. Warum sollen sie sich mit den Meinungen und der Arbeit von Repräsentanten befassen, die die politischen Entscheidungen nur begrenzt beeinflussen?

In der europäischen Verfassung müßte man sich auf einen Grundrechtskatalog einigen. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene wäre festzulegen. Auch die Regeln und Grundsätze für die Delegation weiterer Kompetenzen müßten präzise formuliert werden. Denn, hier ist Dieter Grimm zuzustimmen, mit einer Verfassung erhalte die Europäische Union die Möglichkeit, über ihre Kompetenzen selbst zu entscheiden. Die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung ist also keine einfache Aufgabe und erfordert Sachverstand, das Einbeziehen einer Vielfalt von Gesichtspunkten und verfassungstheoretische Phantasie. Mit einer solchen Verfassung gäbe es dann in der Europäischen Union zwei Quellen der Souveränität. Die Völker in den Mitgliedstaaten blieben die Quelle legitimer Politik für die nationalen Kompetenzen und würden in den nationalen Parlamenten repräsentiert. Die europäische Völkerschaft als gedachte Gesamtheit der Völker der Mitgliedstaaten wäre die Quelle legitimer Politik für die

Kompetenzen der europäischen Politik und müßte in einem Europäischen Parlament repräsentiert sein. Souveränität wird teilbar.

### **Entwicklung einer europäischen Identität**

An diesem Punkt hat sich nun ein Mißverständnis eingeschlichen, das offenbar nur schwer auszuräumen ist. Es geht nicht darum, einen europäischen Superstaat mit einem Supervolk ins Leben zu rufen. Die Argumentation, es gebe keinen europäischen „demos“ und daher bleibe eine parlamentarische Demokratie in Europa formal, beruht auf der falschen Prämisse, daß nationale und europäische Identitäten gleich strukturiert sein müßten. Dies ist aber nicht so, und es sollte auch nicht so sein. Für einen europäischen Verfassungsstaat müssen die Bürger keineswegs ihre nationale Identität aufgeben. Sie müssen eine zusätzliche europäische Identität gewinnen.

Diese europäische Identität unterscheidet sich in ihren Merkmalen von einer nationalen Identität. Sie ist weniger emotional und nicht auf eine gemeinsame Geschichte, Kultur und Sprache bezogen. Mit dieser zusätzlichen Identität, so der Rechtswissenschaftler Joseph H. Weiler, können zivilisierende Effekte für die Nationalstaaten verbunden sein. Die Zugehörigkeit zu zwei „demos“ lade die Bürgerinnen und Bürger ein, über die nationalen Belange hinaus zu denken. Eine sich entwickelnde europäische Identität kann wiederum Rückwirkungen auf die nationale Identität haben. Die Offenheit der Bürger für die Vielfalt der nationalen Geschichte und Kultur ist eine mögliche Folge der Öffnung für Europa.

Mit der Gleichsetzung von nationaler und europäischer Identität

wird das produktive Potential der Differenz zwischen verschiedenen Identitäten verkannt. Eine zusätzliche europäische Identität kann als eigenständige Ressource für eine Integration genutzt werden, die durch die Kommunikation der Völker über kulturelle und politische Differenzen nationale Borniertheiten in Schranken weist. Die authentischen Aspekte der nationalen Identitäten würden dadurch gerade gestärkt.

Bedingung für das Entstehen einer europäischen Identität ist der Abschied vom völkischen Verständnis der Demokratie des Bundesverfassungsgerichtes, das Demokratie nur für möglich erachtet, wenn die Legitimation auf ein homogenes Staatsvolk zurückgeführt werden kann. Bedingung für die Bildung einer europäischen Identität wäre aber auch ein Europäisches Parlament, dessen Abgeordnete beanspruchen könnten, als Repräsentanten der Völker der Mitgliedstaaten die Entscheidungen in den europäisierten Politikbereichen zu treffen. Gegenwärtig fehlen den Abgeordneten des Europäischen Parlamentes die Kompetenzen, um diesen Anspruch einlösen zu können. Dieses Defizit ist nicht dadurch zu beheben, daß man jedes noch so intransparente Verhandlungssystem als eine neue Form der Demokratie feiert.

Die Diskussion über eine europäische Verfassung ist auch deshalb wichtig, weil sich die Europäische Union von einem Binnenmarkt zu einer politischen Ordnung entwickelt. Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte wird die Leitidee des Marktes durch die Leitideen der Sozialpolitik, der Ökologie und der Kultur ergänzt. Europa ist schon längst mehr als ein Binnenmarkt. Es stellt sich jetzt die Frage,

wieviel Sozialpolitik und wieviel Umweltschutz die Europäer auf welche Weise im Binnenmarkt verwirklichen wollen. Diese Entscheidungen über die Kombination verschiedener und auch gegensätzlicher Leitideen können nicht bürokratisch und technokratisch bearbeitet werden, sondern erfordern eine politische Auseinandersetzung. Die Vielfalt der Leitideen bei der Gestaltung der europäischen Politik muß in ein Konzept integriert werden. Eine Verfassung ist die Basis für ein solches Konzept. Die europäischen Verträge, denen man hier ein neues Verfahren und dort eine Ausnahme hinzugefügt hat, sind nur sehr schwer zu verstehen. Sie sind kein Ersatz für eine Verfassung.

### **Strukturdefizite europäischen Regierens**

Vielfalt ohne Gesamtordnung und ohne Koordination ist genau das Problem der Europäischen Union, das die gegenwärtige Krise öffentlich gemacht hat. Es ist nicht mehr deutlich und es kann unter den momentanen Bedingungen auch nicht deutlich werden, wer für bestimmte Entscheidungen und eventuell für Mißstände die Verantwortung trägt. Dies ist das wichtigste Ergebnis des Berichtes der unabhängigen Expertenkommission zur Untersuchung der Mißwirtschaft in der europäischen Verwaltung. Es gelingt der Kommission nicht, die Verwaltung zu kontrollieren und den Überblick zu behalten. Was tun?

Die Mitglieder der Kommission brauchen eine echte Ressortverantwortlichkeit. Bisher ist es möglich, daß zwei Kommissare sich in ein Ressort teilen müssen. So sind z.B. Kommissionspräsident Jacques Santer und Hans Van den Broek für die Gemeinsame Außen- und Sicherheits-

politik zuständig. Dienststelle für diesen Bereich ist die Generaldirektion IA, die darüber hinaus für die Auswärtigen Beziehungen zu Europa und zu den Neuen Unabhängigen Staaten die Verantwortung trägt. Die Ressorts der Kommissare finden keine Entsprechung in der Aufteilung der 24 Generaldirektionen. Ein Mitglied der Kommission arbeitet nicht selten mit mehreren Generaldirektionen zusammen. Die Generaldirektionen sind also keine Ministerien, und die Koordination zwischen den Generaldirektionen gilt als unterentwickelt.

Dieses allgemeine Strukturdefizit europäischen Regierens zeigt sich sehr konkret in einzelnen Politikbereichen und insbesondere bei der Umsetzung der Programme. Für die Strukturfonds, auf die rund ein Drittel des Haushaltes der Europäischen Union entfällt und die bei den Verhandlungen zur Agenda 2000 eine wichtige Rolle spielen, ist am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung in Berlin eine Studie entstanden, in der Jochen Lang, Frieder Naschold und Bernd Reissert die Schwachstellen präzise nachweisen.

Die Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, daß die Kommis-

sion ihre Programmvorgaben für die Strukturfonds viel zu detailliert gestaltet, um auf diese Weise die Implementation zu beeinflussen, die sie freilich nicht wirklich steuern kann. Die vielen Details in den Programmen führen zu einer geringen Flexibilität bei der Umsetzung durch die regionalen und lokalen Akteure. Da auch kleine Änderungen vor Ort mit der Zentrale in Brüssel abgesprochen werden müssen, führt dies zu Zeitverzögerungen. Die Mitglieder der Kommission, die zwar politische Verantwortung, aber keine eigene Verwaltungskompetenz besitzen, sind auf die Effizienz und Effektivität der mitgliedstaatlichen Verwaltungen angewiesen.

Die Generaldirektionen als Verwaltung der Kommission sind personell schlecht ausgestattet. Konsultationen zwischen den Generaldirektionen finden oft zu spät statt. Manchmal arbeiten die Generaldirektionen gegeneinander. Auch die Evaluation, die Bewertung des Erfolges oder Mißerfolges eines Programmes, weist Defizite auf. Dies gilt sowohl für die Strukturfonds als auch für andere Politikfelder. Die Berichte zur Umsetzung der Programme werden zu spät fertiggestellt, und oft sind die Datenberge für eine effiziente Evalua-

tion nicht brauchbar. Es fehlt eine kontinuierliche Evaluation, deren Ergebnisse für eine Verbesserung der Programme genutzt werden könnten.

### **Reformvorschlag Dezentralisierung**

Die Wissenschaftler machen einen Reformvorschlag, der sich auch auf andere Politikbereiche übertragen ließe und zu einer besseren Verantwortlichkeit in der europäischen Politik beitragen könnte. Programmformulierung und die Umsetzung der Programme sollten klar getrennt werden. Die Kommission und die Mitgliedstaaten würden dann das allgemeine Programm der Strukturfonds formulieren, und die Mitgliedstaaten würden mit den regionalen und lokalen Akteuren die Detailprogrammierung übernehmen. Auf diese Weise könnten Handlungsspielräume für die dezentralen Einheiten geschaffen werden. Die Akteure vor Ort müßten nicht länger in vorauseilendem Gehorsam jede kleine Änderung mit Brüssel absprechen und könnten flexibler auf die lokalen und regionalen Gegebenheiten reagieren.

Diese Dezentralisierung hätte darüber hinaus den Vorteil, daß bei

Peter Wittschorek (Hrsg.)

## **AGENDA 2000**

### **Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland**

Die in der »Agenda 2000« der Europäischen Kommission entworfene EU-Reform stellt das beherrschende Thema der deutschen Rats-Präsidentschaft im 1. Halbjahr 1999 dar. Experten der Kommission erläutern hier dieses umfassende Reformprogramm; Wissenschaftler und Politiker aus Deutschland sowie aus Mitglieds- und Kandidatenstaaten stellen ihre Standpunkte dar. Eine ergänzende Dokumentation enthält zentrale Bestandteile der Agenda.

1999, 403 S., geb., 135,- DM, 986,- öS, 120,- sFr, ISBN 3-7890-5623-5  
(Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bd. 8)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Mißwirtschaft der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten dann auch die nationalen, regionalen und lokalen Akteure die Verantwortung tragen. Die „Entflechtung von Programmierung und Implementation“ wird dann nicht zu einer unübersichtlichen Vielfalt und Segmentierung führen, wenn der Prozeß der Umsetzung einer Politik kontinuierlich bewertet wird und die neuen Erfahrungen einer Verbesserung des Programms zugute kommen. Die gemeinsame Klammer von Programmformulierung und Implementation wäre also eine den gesamten Prozeß umfassende Evaluation und Finanzkontrolle.

Die Studie des Wissenschaftszentrums belegt die Erfolge der europäischen Strukturfondspolitik ebenso präzise wie die Schwächen dieser Politik. Mit der Strukturfondsförderung wurde eine gemeinsame europäische Politik entwickelt. Die Politik der Europäischen Union beschränkt sich also keineswegs auf den Abbau von Handelshemmnissen. Die Strukturfondsförderung ist zugleich ein Beispiel für die Möglichkeit umverteilender Politik auf der europäischen Ebene. Die Wachstums-

effekte der Strukturfonds lassen sich z.B. für Irland nachweisen. Bei einem Anteil der Strukturfondsförderung von bis zu 3% des Bruttoinlandsprodukts zeigen sich in Irland zusätzliche Wachstumseffekte der Strukturfonds im Zeitraum von 1989 bis 1999 von mittelfristig 3 - 4% und langfristig 2%. Solche Erfolge werden in der gegenwärtigen Krise der Europäischen Union gern übersehen.

### Hohes Maß an Reformbereitschaft

Allzuleicht wird vergessen, daß sich die Leistungsfähigkeit der europäischen Politik nur im Vergleich mit der Leistungsfähigkeit der nationalen Politik beurteilen läßt. Für eine Verbesserung der Strukturfondsförderung und die Realisierung ihrer Reformvorschläge sehen die Autoren der Studie durchaus Chancen. Ihren Optimismus begründen sie mit dem hohen Maß an Reformbereitschaft bei der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Diese Bereitschaft sei in einem Ausmaß vorhanden, „das erheblich über den Bestand an Wandlungsbereit-

schaft in den meisten nationalstaatlichen Politiksektoren hinausgeht“. Mehr noch als für einzelne Politikbereiche ist ein hohes Maß an Reformbereitschaft für die Gesamtarchitektur der Europäischen Union gefordert. Eine europäische Verfassung, die Entwicklung einer europäischen Identität und klare Verantwortlichkeiten für politisches Handeln sind die notwendigen und durchaus realisierbaren Voraussetzungen, um die Krise der Europäischen Union zu meistern.

Für einen europäischen Verfassungsstaat ist die Zeit reif. Die europäische Verfassung müßte föderale Strukturen schaffen, die geeignet sind, die Verantwortung für politisches Handeln klar zurechenbar zu machen. Die Souveränität der Völker der Mitgliedstaaten würde sich auf einen neuen Sinnzusammenhang einer größeren Gemeinschaft beziehen. Sie bliebe eine Souveränität, die zuallererst in den Völkern der Mitgliedstaaten mit ihren kulturellen und sozialen Differenzen wurzelt. Eine europäische Verfassung müßte sich an dieser Vielfalt der Kulturen und Nationen orientieren.

Gert Nicolaysen

## Die Kommission in der Krise

Die Kommission ist eine geniale Erfindung der europäischen Integration. Ihren Ursprung hat sie als „Hohe Behörde“ der Montanunion, damals noch mit dem Attribut „supranational“ ausgezeichnet. Als „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“ nach dem Fusionsvertrag von 1965 ist sie ihren Weg mit Höhen und Tiefen gegangen.

Im Organisationsgefüge der EG steht die Kommission neben dem Rat, in dem die Interessen der Mitgliedstaaten zur Geltung kommen, und neben dem Parlament, dem demokratischen Organ, sowie neben der Europäischen Gerichtsbarkeit. Sie ist auf das allgemeine Wohl der Gemeinschaft verpflichtet und von Weisungen der Regierungen oder anderer Stellen

unabhängig. Sie hat Aufgaben in der Legislative durch ihr Initiativrecht („Motor der Gemeinschaft“) sowie als Exekutive in der Anwendung der Verträge und der Überwachung von Mitgliedstaaten und Unternehmen („Hüterin der Verträge“). Die Aufteilung der Funktionen in der Gemeinschaftsverfassung entspricht nicht dem klassischen Schema der Gewaltenteilung in