

Institut für Europäische  
Veränderungsprozesse in  
Bund, Land und Kommune



## Discussion Paper

6.2012

## **Die Legitimation strategischer EU- Politik nimmt die politisch- administrative Führung in die Pflicht**

Daniel Zimmermann M. A.

## **Verfasser**

**Daniel Zimmermann M. A.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Angewandte  
Forschung vom 01.05.2011 bis 31.03.2013

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und  
Kommune

Discussion Paper

6.2012

## **Kontakt**

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
Institut für Angewandte Forschung  
Reuteallee 36  
71634 Ludwigsburg  
[www.hs-ludwigsburg.de/iaf](http://www.hs-ludwigsburg.de/iaf)

## **Ansprechpartner**

Daniel Zimmermann M. A.  
Tel.: (07141) 140-505  
E-Mail: [zimmermann@hs-ludwigsburg.de](mailto:zimmermann@hs-ludwigsburg.de)

## Einleitung

Die EU übt Herrschaftsgewalt aus, da sie verbindliche, allgemeingültige politische Entscheidungen trifft.<sup>1</sup> Es stellt sich daher die Frage, wie diese Herrschaftsausübung der EU gerechtfertigt werden kann, oder mit anderen Worten die Frage nach der Legitimität europäischer Politik. Legitimität beschreibt dabei den Zustand, in dem Herrschaft gerechtfertigt ist, während sich Legitimation auf den Prozess bezieht, der auf die Herstellung von Legitimität abzielt.<sup>2</sup> Legitimität wird folglich durch Legitimation vermittelt und ist damit Ergebnis von Legitimation.<sup>3</sup>

Während es immer noch gute Gründe dafür gibt, die demokratische Legitimation der EU zu kritisieren,<sup>4</sup> erscheint eine Legitimation über die Outputs, also über die Ergebnisse europäischer Politik, naheliegend und für das komplexe Mehrebenensystem der EU besonders zutreffend.<sup>5</sup>

Mit der Europa 2020-Strategie hat die EU im Jahr 2010 eine politikfeldübergreifende Strategie formuliert, die die europäische Politik in den noch verbleibenden acht Jahren entscheidend prägen wird. Ziel der Strategie ist es, die EU in eine Wirtschaft mit intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wirtschaftswachstum umzuwandeln.<sup>6</sup> Dafür sollen künftig ganze Politikfelder an ihren Zielen ausgerichtet werden, um eine höhere Kohärenz sowie eine bessere Koordinierung mitgliedstaatlicher Politiken herzustellen. Unter strategische EU-Politik wird in diesem Beitrag folglich diejenige Politik der EU verstanden, die sich an den Zielen der Europa 2020-Strategie orientiert.

Über den maßgeblichen Erfolg der strategischen EU-Politik befinden aber die Mitgliedstaaten, die im komplexen Mehrebenensystem für die Politikimplementierung zuständig sind.<sup>7</sup> Den Mitgliedstaaten kommt dadurch eine zentrale Rolle bei der Output-Legitimation strategischer EU-Politik zu. In diesem Diskussionspapier werden daher die folgenden Fragen diskutiert:

- Inwieweit ist eine strategische EU-Politik überhaupt legitim?
- Ergeben sich aufgrund der Politikimplementierung auf nationaler Ebene veränderte Anforderungen für die politisch-administrativen Führung?
- Was sind mögliche Implikationen für die Europafähigkeit der öffentlichen Verwaltung?

Dazu wird zunächst die strategische Steuerung durch die Europa 2020-Strategie im europäischen Mehrebenensystem kurz skizziert. Anschließend wird die Frage nach der

---

<sup>1</sup> Vgl. Kohler-Koch, B. et al., Europäische Integration – Europäisches Regieren, 2004, Wiesbaden, S. 193.

<sup>2</sup> Vgl. Peuker, E., Bürokratie und Demokratie in Europa, Legitimität im europäischen Verwaltungsverbund, 2011, Tübingen, S. 3.

<sup>3</sup> Vgl. Schliesky, U., Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, Tübingen, S. 150 ff.

<sup>4</sup> Siehe Kap. 3.1.

<sup>5</sup> Vgl. Scharpf, F. W., Regieren in Europa, Effektiv und demokratisch?, 1999, Frankfurt am Main, S. 21.

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung vom 3.3.2010, Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, KOM(2010) 2020 endg., S. 5.

<sup>7</sup> Vgl. Heinelt, H./Knodt, M., Zusammenwirken territorialer und funktionaler politischer Einheiten und Veränderungen politischer Steuerung im EU-Mehrebenensystem, in: Dies. (Hrsg.), Politikfelder im EU-Mehrebenensystem, Instrumente und Strategien europäischen Regierens, 2008, Baden-Baden, S. 314.

Legitimation strategischer EU-Politik diskutiert, wobei explizit auch auf das demokratische Legitimationsdefizit der EU eingegangen wird. In diesem Kapitel findet sich auch eine Begründung, warum sich europäische Politik in erster Linie über den Output legitimiert. Danach wird der Beitrag der politisch-administrativen Führung zur Legitimation strategischer EU-Politik herausgearbeitet, um daraus abschließend aktuelle Implikationen für die Europafähigkeitsdebatte abzuleiten.

### **Strategische Steuerung im europäischen Mehrebenensystem**

Die Europa 2020-Strategie, die als Nachfolgestrategie der gescheiterten Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 angesehen werden kann, hat das Ziel, die EU in „in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft [umzuwandeln], die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktionsniveau sowie einen starken sozialen Zusammenhalt geprägt ist.“<sup>8</sup> Sämtliche europäischen Politikfelder, von der europäischen Regional- bis hin zur Umweltpolitik, sollen an den Zielen der Europa 2020-Strategie ausgerichtet werden.

Die Europa 2020-Strategie wurde als Mitteilung der Europäischen Kommission gemeinsam mit Schlussfolgerungen des Europäischen Rates veröffentlicht. Ähnlich wie bei Grün- und Weißbüchern, Gemeinsamen Erklärungen und Leitlinien handelt es sich bei der Strategie um europäisches Soft Law.<sup>9</sup> Oftmals beinhalten solche Dokumente, insbesondere diejenigen der Europäischen Kommission aber auch die des Europäischen Rates, Ankündigungen über spätere Rechtssetzungsaktivitäten der EU.<sup>10</sup>

Da europäische Strategiepapiere zumeist mittel- und langfristig angelegte Zielsetzungen in bestimmten Politikfeldern enthalten, wird ihnen vonseiten der Rechtswissenschaft eine gesetzesvorbereitende Wirkung attestiert.<sup>11</sup> Im Falle der Europa 2020-Strategie werden die Zielsetzungen in sieben politikfeldbezogenen Leitinitiativen konkretisiert, in denen sich auch Hinweise über künftige Rechtssetzungsaktivitäten der EU befinden.

Europäische Strategiepapiere gelten gemeinhin nicht als harte Steuerungsinstrumente, wie insbesondere Richtlinien und Verordnungen gemäß Art. 288 AEUV, und beinhalten keine verbindlichen Regeln, sondern gemeinwohlorientierte Zielvereinbarungen.<sup>12</sup> Im europäischen Policy Making richten sich die weichen Steuerungsformen weniger an die Endadressaten von Politik, also die EU-Bürger, sondern vielmehr an nationalen und regionalen Regierungen sowie Verwaltungen, die dann steuernd in gesellschaftliche und ökonomische Prozesse eingreifen.<sup>13</sup> Sie sind es, die in erster Linie über den maßgeblichen

---

<sup>8</sup> Europäische Kommission (Fn. 6), S. 12.

<sup>9</sup> Vgl. Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments, Arbeitsdokument vom 22.2.2007 zu institutionellen und rechtlichen Auswirkungen der Anwendung der Instrumente des „Soft Law“, PE 384.581 v02-00, S. 2.

<sup>10</sup> Vgl. Schwarze, J., Soft Law im Recht der Europäischen Union, in: EuR, Heft 1, 2011, S. 4.

<sup>11</sup> Vgl. Lenz, C.-O./Borchardt, K.-D., EU-Verträge, Kommentar, 5. Aufl., 2010, Art. 288 AEUV, Rn. 3.

<sup>12</sup> Vgl. Schmidt, S. K. et al., Jenseits von Implementierung und Compliance – Die Europäisierung der Mitgliedstaaten, in: Tömmel, I (Hrsg.), Die Europäische Union, Governance und Policy-Making, 2008, Wiesbaden, S. 276.

<sup>13</sup> Vgl. Tömmel, I., Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU, in: Dies. (Hrsg.), Die Europäische Union, Governance und Policy-Making, 2008, Wiesbaden, S. 22.

Erfolg der Strategie befinden, indem sie die formulierten Vorschläge durch Änderungen ihrer nationalen Gesetzgebung umsetzen müssen.<sup>14</sup>

Ohne die Umsetzungsbereitschaft auf der nationalen Ebene können die ambitionierten Ziele der Europa 2020-Strategie demzufolge nicht erreicht werden. Bei diesen weichen Formen der politischen Steuerung rücken daher auch Fragen nach Ausmaß, Bedeutung, Effektivität und demokratischem Gehalt in den Vordergrund.<sup>15</sup> Mit letzterem stellt sich auch die Frage nach ihrer Legitimität.

### **Die Input-Legitimation europäischer Politik**

In einer repräsentativen Demokratie gelten politische Entscheidungen als legitim, wenn sie den Willen des Volkes widerspiegeln (*government by the people*).<sup>16</sup> In diesem Falle spricht man auch von Input-Legitimation.<sup>17</sup> Die repräsentative demokratische Legitimation der EU stützt auf die organbezogene Konkretisierung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie in Art. 10 Abs. 2 AEUV.<sup>18</sup> Dort wird der Ansatz der dualen Legitimation europäischer Politik aufgegriffen.

Die demokratische Rückkopplung der im Rat und im Europäischen Rat vertretenen Regierungsmitglieder an die gewählten Parlamente der Mitgliedstaaten bildet den ersten Legitimationsstrang.<sup>19</sup> In der Literatur finden sich durchaus nicht unumstrittene Meinungen, denen zufolge die EU durch die demokratische Qualität der Mitgliedstaaten und der ununterbrochenen Legitimationsketten<sup>20</sup> zwischen der EU und den Mitgliedstaaten hinreichend legitimiert sei.<sup>21</sup>

Der zweite Legitimationsstrang für die EU-Ebene ist das Europäische Parlament, das die Unionsbürger unmittelbar repräsentiert.<sup>22</sup> Durch den Vertrag von Lissabon hat das Europäische Parlament einen beachtlichen Kompetenzzuwachs erfahren und stimmt seitdem im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 291 AEUV in 95 Prozent der Politikbereiche gleichberechtigt mit dem Rat der EU über europäische Rechtsakte ab. Damit hat der Vertrag von Lissabon zweifelsohne einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation der EU geleistet.<sup>23</sup> Während das Bundesverfassungsgericht

---

<sup>14</sup> Vgl. Becker, P., Die EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“, Der Prozess als Ziel, SWP-Studie, März 2011, S. 27; [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S06\\_bkr\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S06_bkr_ks.pdf) (Stand: 04.03.2012).

<sup>15</sup> Vgl. Tömmel, I. (Fn. 13), S. 20.

<sup>16</sup> Vgl. Scharpf, F. W. (Fn. 5), S. 16.

<sup>17</sup> Vgl. Scharpf, F. W. (Fn. 5), S. 16.

<sup>18</sup> Vgl. Calliess, C./Ruffert, M., EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Grundrechtcharta, Kommentar, 4. Aufl., 2011, München, Art. 10 EUV, Rn. 5.

<sup>19</sup> Vgl. Calliess, C./Ruffert, M. (Fn. 18), Rn. 7.

<sup>20</sup> Nach der Legitimationskettentheorie ist die demokratische Legitimation hoheitlichen Handelns in einer bruchfreien Kette auf die Willensäußerung des Wählers zurückzuführen (vgl. Schmidt, M. G., Demokratietheorien, Eine Einführung, 2010, Bonn, S. 400).

<sup>21</sup> Ein umfassender Überblick über verschiedene Meinungen zur demokratischen Legitimation der EU findet sich bei Schmidt, M. G. (Fn. 20), S. 399 ff.; Siehe auch: Kohler-Koch, B. et al., Europäische Integration – Europäisches Regieren, 2004, Wiesbaden, S. 193 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Calliess, C./Ruffert, M. (Fn. 18), Art. 10 EUV, Rn. 6.

<sup>23</sup> Vgl. Leinen, J., Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon, in: Leiß, O. (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, Wiesbaden, S. 104.

1993 in seinem Maastricht-Urteils feststellte, dass die demokratische Legitimation in der EU durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die mitgliedstaatlichen Parlamente erfolgt,<sup>24</sup> wird die Legitimationskette durch die stärkere Stellung des Europäischen Parlaments im europäischen Institutionengefüge verkürzt und ein höheres Legitimationsniveau ist die Folge.<sup>25</sup>

Jedoch kann die Funktionsfähigkeit der beschriebenen repräsentativen Demokratie auf der europäischen Ebene auch noch nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon aus mehreren Gründen bezweifelt werden. So fehlen auf europäischer Ebene dafür nach wie vor die wesentlichen gesellschaftlichen Voraussetzungen, wie beispielsweise eine europäische kollektive Identität, ein europäisches Parteiensystem oder eine europäische Öffentlichkeit.<sup>26</sup>

### **Die Output-Legitimation europäischer Politik**

Das häufig beklagte Defizit an demokratischer Legitimation sorgt dafür, dass das Legitimationspotenzial der sog. Output-Legitimation für das europäische Mehrebenensystem auch noch zum jetzigen Zeitpunkt deutlich größer ist.<sup>27</sup> Politische Entscheidungen sind hier im Gegensatz zur Input-Legitimation dann als legitim anzusehen, wenn sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl des Gemeinwesens fördern (*government by the people*).<sup>28</sup> Die Bürger akzeptieren Politik also über die Ergebnisse von Politik.<sup>29</sup> Folglich rückt die materielle Komponente in Form von politischen Inhalten in den Vordergrund.<sup>30</sup>

Output-Legitimation zielt folglich darauf ab, ob und inwieweit sich politische Entscheidungen der EU als effektiv erweisen. Hier sind Fragen nach der Problemadäquanz, der Konsensbildungsqualität oder der Implementierbarkeit politischer Entscheidungen von Bedeutung.<sup>31</sup>

### **Die Legitimation strategischer EU-Politik**

Strategische EU-Politik im Rahmen der Europa 2020-Strategie muss folglich erstens zum Wohle der Bürger erfolgen und zweitens bewertbare und für die Bürger erkennbare Ergebnisse herbeiführen. Die Ziele der Europa 2020-Strategie (Schaffung einer Wirtschaft mit intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum, Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 75 %, Erhöhung der Ausgaben des BIPs der Mitgliedstaaten für Forschung und Entwicklung, Erreichung der die 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziele, Reduzierung der Schulabbrecherquote auf unter 10 %, Erhöhung der Hochschulabsolventenquote auf mindestens 40 % sowie Absenkung der Zahl der

---

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155

<sup>25</sup> Vgl. Frenz, W., Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken, 2011, Heidelberg, S. 87.

<sup>26</sup> Vgl. Wolf, K. D., Internationale Organisationen und grenzüberschreitendes Regieren, in: Münkler, H. (Hrsg.), Politikwissenschaft, Ein Grundkurs, 2003, Reinbek, S. 440.

<sup>27</sup> Siehe z. B. Schliesky, U. (Fn. 3), S. 601.

<sup>28</sup> Vgl. Scharpf, F. W. (Fn. 5), S. 20.

<sup>29</sup> Vgl. Benz, A., Politikwissenschaftliche Diskurse über demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, Tübingen, S. 267.

<sup>30</sup> Vgl. Schliesky, U. (Fn. 3), S. 601.

<sup>31</sup> Vgl. Nettessheim, M., Demokratisierung der Europäischen Union und Europäisierung der Demokratietheorie, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, Tübingen, S. 154.

armutsgefährdeten Personen auf um 20 Millionen<sup>32</sup>) sollen das Gemeinwohl der EU-Bürger fördern.

Da die EU in diesen Politikfeldern nur beschränkte Kompetenzen verfügt, zielen europäische Strategien, wie beispielsweise die Europa 2020-Strategie, auf eine zielkonforme Politikimplementierung in den Mitgliedstaaten ab.<sup>33</sup> Ohne die Umsetzungsbereitschaft können die formulierten strategischen Ziele daher nicht erreicht werden und auch nicht die gewünschten Outputs effektiv herbeiführen.

### **Politikimplementierung und Output-Legitimation**

Die komplexe Verflechtung der Ebenen im europäischen Mehrebenensystem lassen die Output-Seite und deren Effektivität europäischer Politik als Problem erscheinen.<sup>34</sup> Auf die Effektivität hat die EU nämlich nur begrenzten Einfluss, da sich für die Politikimplementierung die Mitgliedstaaten zuständig zeichnen, und damit auch für die Effektivität europäischer Politik.

Von den Verwaltungen, die Teil des sog. europäischen Verwaltungsverbundes sind,<sup>35</sup> wird erwartet, dass sie anhand von nachvollziehbaren Gründen und unter Berücksichtigung verschiedener Interessen und Handlungsmöglichkeiten europäische Politik und Recht umsetzen bzw. vollziehen.<sup>36</sup> Insofern kann auch der Output strategischer EU-Politik im Rahmen der Europa 2020-Strategie erst durch den nationalen Beitrag für den Bürger sichtbar und spürbar werden.

Eine Output-Legitimation europäischer strategischer EU-Politik ist also nur dann möglich, wenn ihre Ergebnisse einerseits bewertet werden durch entsprechende Evaluierungs- (z. B. Monitoring- und Evaluierungsverfahren in der europäischen Kohäsionspolitik) oder Benchmarking-Verfahren (insbesondere Offene Methode der Koordinierung<sup>37</sup>) und andererseits für die Bürger sichtbar gemacht werden durch Publikationsmaßnahmen und eine entsprechende EU-Öffentlichkeitsarbeit. Insbesondere die Informations- und

---

<sup>32</sup> Vgl. Europäische Kommission (Fn. 6), S. 5.

<sup>33</sup> Vgl. Tömmel, I. (Fn. 13), S. 22.

<sup>34</sup> Vgl. Benz, A. (Fn. 29), S. 268.

<sup>35</sup> Der Begriff des Europäischen Verwaltungsverbundes bezeichnet das Gefüge von nationalen und gemeinschaftlichen Behörden, Ämtern, Dienststellen, Körperschaften und anderen juristischen Personen, die nach den einschlägigen Kompetenzvorschriften (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Subsidiaritätsprinzip, Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten) für den Vollzug von Unionsrecht zuständig sind (vgl. Schmidt-Aßmann, E., Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Schmidt-Aßmann, E./Schöndorf-Haubold, B. (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, 2005, Tübingen, S. 2).

<sup>36</sup> Vgl. Kropp, S, Die Ministerialbürokratie als Rollenpartner der Fachpolitiker in den Fraktionen, auf nationaler Ebene und im Mehrebenensystem der EU in: DÖV, Heft 10, Mai 2010, S. 413.

<sup>37</sup> Bei der durch die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 eingeführte Offene Methode der Koordinierung handelt es sich um einen dezentralen Ansatz, der ein gegenseitiges Lernen zum Ziel hat und den Mitgliedstaaten eine Hilfestellung bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken geben soll (vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon vom 23. und 24. März 2000, 12 f.). Diesbezüglich werden auf europäischer Ebene gemeinsame Leitlinien für bestimmte Politikbereiche festgelegt, auf deren Basis die Mitgliedsstaaten nationale Aktionsprogramme verabschieden, in denen sich die Ziele der Lissabon-Strategie widerspiegeln sollen (vgl. Puetter, U., Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, 2009, Wien, S. 131).

Veröffentlichungsverpflichtungen, wie sie in der europäischen Kohäsionspolitik verlangt werden, können daher als ein Schlüssel zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit angesehen werden.<sup>38</sup> Durch eine Erhöhung der Output-Legitimation könnte mittel- und langfristig auch die Input-Legitimation der EU gesteigert werden. Der Beitrag der nationalen Regierungen und Verwaltungen zur demokratischen Legitimation der EU sollte daher keinesfalls unterschätzt werden.

Da sich die EU diesen Tendenzen nicht verschließen kann, ist davon auszugehen, dass zukünftig für mehrere Politikfelder Berichtspflichten eingeführt werden, um nachzuweisen, ob nationale Umsetzungsmaßnahmen ex-post oder sogar ex-ante einen Beitrag zu den strategischen Zielen der EU im Nachhinein geleistet haben bzw. im Voraus leisten werden.

Auch wenn durch die stärkere strategische Steuerung der nationale Gestaltungsspielraum als Folge der zunehmenden Integration weiter eingeschränkt wird, so erscheint dies doch der einzige zielführende Weg zu sein, um effektive und damit auch legitime Politik zu betreiben.

### **Anforderungen an die politisch-administrative Führung**

Der hohe Beitrag, den nationalen Verwaltungen zur Legitimation europäischer Politik leisten, stellt wiederum erhöhte Anforderungen in diese Ebenen und dort speziell an die politisch-administrative Führung. Nationale Regierungen und Verwaltungen sind aber oftmals nicht dazu bereit, im Kontext europäischer Politik steuernd tätig zu werden.<sup>39</sup>

Hinzu kommt, dass das Unionsrecht gerade für die nationale Umsetzungsebene auf Landes- oder kommunaler Ebene oftmals ein „fremdes, unüberschaubares, wenig verständliches, diffuses und ausuferndes Rechtsgebiet [dar], dessen Zusammenhänge und Sinnhaftigkeit sich nur schwer erschließen, so dass Unsicherheit, Fehlbeurteilung oder schlicht Nichtbeachtung die Folgen im Umgang mit dieser Rechtsmaterie sind.“<sup>40</sup>

Das Erfordernis, dass das Verwaltungspersonal über ein hohes Maß an Expertenwissen verfügen muss, um überhaupt legitim handeln zu können, hat schon *Weber* treffend formuliert.<sup>41</sup> Entsprechend ist die Expertise des Verwaltungspersonals als Grundlage einer effektiven Bewältigung von komplexen Problemstellungen anzusehen.<sup>42</sup> Gefragt sind Fach- und Erfahrungswissen sowie ein adäquates Wissensmanagement als Voraussetzung dafür, dass das vorhandene Wissen überhaupt optimal genutzt werden kann.<sup>43</sup> Insbesondere die Umsetzung europäischer Politik setzt daher ein europabezogenes Fach- und Spezialwissen voraus. Die Europäisierung der Politik muss daher einhergehen mit einer Europäisierung der Aus- und Weiterbildung des Verwaltungspersonals.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Schliesky, U. (Fn. 3), S. 672.

<sup>39</sup> Vgl. Tömmel, I. (Fn. 13), S. 224.

<sup>40</sup> Vgl. Fischer, H. G., Die Rolle des europäischen Gemeinschaftsrechts in der kommunalen Verwaltungspraxis, in: Alemann, U. v./Münch, C. (Hrsg.) Europafähigkeit der Kommunen, Die lokale Ebene in der Europäischen Union, 1. Aufl., 2006, Wiesbaden, S. 106.

<sup>41</sup> Vgl. Weber, M., zitiert nach Peuker, E. (Fn. 2), S. 235.

<sup>42</sup> Vgl. Peuker, E. (Fn. 2), S. 223.

<sup>43</sup> Vgl. Tömmel, I. (Fn. 13), S. 224; Siehe auch: Kaiser, A.-B., Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert, G.-F./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, Baden-Baden, S. 217 ff.

<sup>44</sup> Vgl. Peuker, E. (Fn. 2), S. 235.



## Implikationen für die Europafähigkeitsdebatte

Aus den Überlegungen zur (Output-)Legitimation strategischer EU-Politik ergeben sich (neue) Anforderungen für die nationalen Verwaltungen, die gemeinhin mit dem Begriff der Europafähigkeit beschrieben werden, und dort insbesondere für die politisch-administrative Führung. Europafähigkeit meint die Gesamtheit von Eigenschaften und Fertigkeiten, die in öffentlichen Verwaltungen idealerweise gegeben sein müssen, um mit europäischen Angelegenheiten umgehen zu können.<sup>45</sup> Abschließend können die folgenden Implikationen für die Europafähigkeit der politisch-administrativen Führung festgestellt werden:

- Die nationalen Verwaltungen leisten einen entscheidenden Beitrag zur Output-Legitimation strategischer EU-Politik, worüber sich insbesondere die politisch-administrative Führung erstens bewusst sein muss, um zweitens im Kontext der Europa 2020-Strategie steuernd tätig zu werden.
- Die Europa 2020-Strategie kann als hervorragendes Beispiel gewertet werden, dass weiche Steuerungsformen auf europäischer Ebene an Bedeutung gewinnen. Sie muss daher gemeinsam mit den Leitinitiativen daher auch von der politisch-administrativen Führung noch stärker als bisher zur Kenntnis genommen und ihre Funktionen müssen bestimmt werden. Folglich muss die notwendige Expertise vorhanden sein, um die eigene Betroffenheit von diesen Strategiepapieren zu erkennen.
- Aus der Vielzahl von veröffentlichten Dokumenten – alleine die Europa 2020-Strategie beinhaltet sieben politikfeldbezogene Leitinitiativen, aus denen wiederum weitere Aktionspläne und -programme hervorgehen – folgt die Notwendigkeit eines adäquaten Informations- und Wissensmanagements.
- Für die Output-Legitimation strategischer EU-Politik muss die politisch-administrative Führung Maßnahmen erlassen, die den strategischen Zielen der EU nicht entgegenstehen dürfen, sondern sie befördern. Alles andere würde auch einem Verstoß gegen das Loyalitätsgebots gem. Art. 4 Abs. 3 EUV gleichkommen.
- Da die nationalen Maßnahmen einen Beitrag zur Europa 2020-Strategie leisten, müssen diese Maßnahmen selbst wiederum strategisch sein. Die Europäische Kommission behält es sich dabei vor, den Fortschritt in Form von entsprechenden Benchmarking- und Evaluierungsverfahren zu kontrollieren. Dadurch wird die Strategiefähigkeit zu einer elementaren Kompetenz von Europafähigkeit.
- Die Ergebnisse müssen für die Bürger sichtbar gemacht und beworben werden, um einen Beitrag zur Legitimation strategischer EU-Politik zu leisten. Einerseits müssen die in mehreren Politikfeldern eingeforderten Berichts- und Publikationspflichten der EU ernst genommen und eingehalten werden und andererseits muss eine wirkungsvolle EU-Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden.

---

<sup>45</sup> Vgl. Speer, B., Der Europäische Verwaltungsraum, Die Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes, in: Magiera, S./Sommermann, K.-P. (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung, Symposium aus Anlass der Emeritierung von Univ. Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Siedentopf, 2007, Speyer, S. 128.

- Ein solches Verständnis von Europafähigkeit muss letztlich dazu führen, dass neue Aus- und Weiterbildungsangebote entwickelt werden, um unter anderem dem wachenden Bedarf an Strategiefähigkeit gerecht zu werden.