



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.12.2003
KOM(2003) 811 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften
über die Politikgestaltung der Europäischen Union**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften über die Politikgestaltung der Europäischen Union

EINLEITUNG

Angesichts der Forderungen, die die lokalen und regionalen Akteure bei der Anhörung zum *Weißbuch über Europäisches Regieren*¹ vorgetragen hatten, hat sich die Kommission verpflichtet, „[...] in einer frühen Phase der Politikgestaltung einen systematischeren Dialog mit den nationalen und europäischen Verbänden der Regionen und Kommunen“ zu beginnen. Bei der Annahme ihres Berichts zum Weißbuch² am 11. Dezember 2002 und ihrer Mitteilung „Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs“³ hat die Kommission eine Mitteilung zu Rahmen, Gegenstand und Spielregeln dieses Dialogs mit den Verbänden der Regionen und Kommunen angekündigt.

Zur Vorbereitung dieser Mitteilung hat die Kommission im März 2003 ein Arbeitspapier⁴ verfasst, in dem sie die Themenbereiche für diesen Dialog abgrenzt. Die Öffentlichkeit wurde vom 28. März bis 23. Mai 2003 mithilfe des Internet zu diesem Arbeitspapier konsultiert⁵. Zahlreiche europäische und nationale Verbände von Gebietskörperschaften haben der Kommission ihre Anmerkungen und Reaktionen übermittelt. Aufgrund ihres breiten Spektrums und ihrer Qualität waren diese Beiträge für die Abfassung der Mitteilung eine wichtige Hilfe.

Angesichts der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation soll mit dieser Mitteilung

- deutlich gemacht werden, dass dieser Dialog zusätzlich und ergänzend zu jeder anderen Form der Konsultation der regionalen und lokalen Behörden geführt wird;
- näher erläutert werden, welche Rolle dem Ausschuss der Regionen bei diesem Dialog zugewiesen wird;
- ein Bezugsrahmen abgesteckt werden, anhand dessen ermittelt werden kann, welche Verbände an diesem Dialog teilnehmen können.

Dieser Dialog ergänzt die übrigen Konsultationsverfahren, die im Vertrag und den Rechtsvorschriften sowie in der Mitteilung der Kommission über eine verstärkte Kultur der Konsultation und des Dialogs vorgesehen sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat die Kommission außerdem dafür gesorgt, dass die

¹ KOM(2001) 428 endgültig vom 25. Juli 2001.

² KOM (2002) 705 endgültig vom 11. Dezember 2002.

³ KOM (2002) 704 endgültig vom 11. Dezember 2002.

⁴ C(2003)927 vom 27. März 2003.

⁵ Sämtliche Beiträge, die der Kommission im Rahmen dieser öffentlichen Konsultation zugegangen sind, können auf folgender Website eingesehen werden:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_de.htm

vorgeschlagenen Maßnahmen keinesfalls zu unverhältnismäßig hohen Verwaltungs- und Haushaltskosten führen.

Mit diesem neuen Dialog werden die folgenden Ziele verfolgt:

- die lokalen und regionalen Akteure sollen auf dem Wege der europäischen und nationalen Verbände der Regionen und Kommunen angehört werden, d. h. sie sollen Gelegenheit erhalten, vor Einleitung der formellen Entscheidungsverfahren zu der Politik auf europäischer Ebene, an deren Durchführung sie beteiligt sein werden, Stellung zu nehmen;
- es soll für ein besseres Verständnis der Ausrichtung der Gemeinschaftspolitik und des Gemeinschaftsrechts gesorgt werden, damit die Maßnahmen der Union transparenter und von den Bürgern deutlicher wahrgenommen werden.

Der systematische Dialogs wird nach Vorlage:

- des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission;
- von breit angelegten politischen Initiativen, die mittelbar oder unmittelbar eine beträchtliche Wirkung auf regionaler oder lokaler Ebene ausüben,

beginnen.

Damit sich diese Ziele erreichen lassen, müssen die Grundsätze, also

- der Zweck des Dialogs,
- die Teilnehmer,
- die Themen
- und die Bedingungen des Dialogs

festgelegt werden.

1. ZWECK DES DIALOGS

Die Kommission möchte den Dialog, den sie bereits im Vorfeld des Entscheidungsprozesses ad hoc mit den Verbänden der Regionen und Kommunen führt, systematisieren.

Im Einklang mit den von der Kommission bereits formulierten allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards für die Konsultation ergänzt und vertieft dieser Dialog die Konsultationsverfahren und gestattet es, die im Weißbuch erläuterten Grundsätze guten Regierens - **Offenheit, Partizipation, Kohärenz und Effektivität** – anzuwenden.

1.1. Offenheit

Das Offenheitsprinzip ergibt sich aus den Bemühungen der Kommission um eine bessere Aufklärung über die Gemeinschaftspolitik und das Gemeinschaftsrecht und deren Übernahme.

Zur besseren Vermittlung der Gemeinschaftspolitik genügt es jedoch nicht, die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken, auch wenn diese natürlich eine wichtige Voraussetzung ist. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften werden demokratisch gewählt und sind bürgernah, weswegen sie besonders geeignet sind, um den Bürgern die Auskünfte zu vermitteln, die sie brauchen, um die Politik und die Entscheidungen der EU besser verstehen zu können. Hierfür müssen die Gebietskörperschaften die Möglichkeit haben, aktiv an der Formulierung der Gemeinschaftspolitik mitzuwirken. Durch die Mitwirkung der Gebietskörperschaften können die Bürger die Union besser wahrnehmen und sich stärker mit ihrer Politik identifizieren.

1.2. Partizipation

In ihrem *Weißbuch über Europäisches Regieren* hat die Kommission Folgendes betont: „*Wie gut [...] die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung - einbezogen werden.*“ Damit hat sie sich verpflichtet, für die Planung und Durchführung der Politik der Europäischen Union einen Ansatz zu verfolgen, bei dem sie alle zur Mitarbeit aufruft, was eine möglichst breite Konsultation zu den wichtigsten politischen Initiativen voraussetzt.

Unter Hinweis auf die größere Verantwortung der Regionen und Kommunen bei der Umsetzung der EU-Politik betont die Kommission in ihrem Weißbuch: „*[...] Auf EU-Ebene sollte die Kommission dafür sorgen, dass die regionalen und lokalen Erfahrungen und Bedingungen bei der Entwicklung politischer Vorschläge berücksichtigt werden. Dazu sollte sie einen systematischen Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden organisieren, wobei die jeweiligen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Regelungen zu beachten sind. Die Kommission begrüßt die gegenwärtigen Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen diesen Verbänden und dem Ausschuss der Regionen.*“

Die Kommission beabsichtigt, diesen Grundsatz der Partizipation mit dem hier vorgeschlagenen Dialog in die Praxis umzusetzen.

1.3. Kohärenz

Die Konsultationen zur Vorbereitung des *Weißbuchs über Europäisches Regieren* sowie verschiedene durch die europäischen Institutionen in Auftrag gegebene oder verfasste Studien und Berichte haben der Kommission gezeigt, dass die Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik auf Kommunen und Regionen in Bereichen wie Verkehr, Energie und Umwelt mehr Aufmerksamkeit finden müssen.

Die Kommission hat schon jetzt eine integrierte Folgenabschätzungsmethode festgelegt, die „*sämtliche sektoralen Abschätzungen mittelbarer und unmittelbarer Auswirkungen einer vorgeschlagenen Maßnahme in ein globales Instrument*“

integriert und damit „die derzeitige Situation, in der eine Reihe partieller und sektoraler Abschätzungen vorgenommen werden“, überwindet⁶. Dieses Instrument wird es der Kommission außerdem ermöglichen, sich mit den betroffenen Parteien auszutauschen.

Auf diese Weise können einerseits die verschiedenen Gemeinschaftsakteure über die Folgen eines Gemeinschaftsvorhabens unterrichtet und andererseits die nationalen, regionalen und lokalen Akteure auf die Annahme der für die optimale Umsetzung des jeweiligen Rechtsaktes der Gemeinschaft erforderlichen Maßnahmen hingewiesen und vorbereitet werden.

Außerdem hat die Kommission allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation der nicht-institutionellen Parteien zu den wichtigsten politischen Initiativen, die sie vorschlägt, angenommen. Dieser Konsultationsprozess wird erforderlichenfalls durch diejenigen Kommissionsdienststellen eingeleitet, die eine neue, eine Folgeabschätzung verlangende Politik erarbeiten.

Gemäß der vorliegenden Mitteilung werden die punktuellen Konsultationen durch regelmäßige Anhörungen der europäischen und nationalen Verbände der Regionen und Kommunen ergänzt, wobei der Ausschuss der Regionen bei diesem Dialog als Bindeglied fungiert. Durch diesen Ansatz kann die Kommission die Gegebenheiten und Erfahrungen der Regionen und Kommunen bei der Ausarbeitung politischer Vorschläge in angemessener Weise berücksichtigen.

1.4. Effektivität

Manche Gemeinschaftspolitiken werden auf lokaler und regionaler Ebene durchgeführt und/oder entfalten dort ihre Wirkung. Demzufolge können die lokalen und regionalen Behörden deren Kohärenz und Effektivität am besten beurteilen.

Will die Union ihre Politik, zumal was deren Kohärenz und die Wahrnehmung durch die Bürger angeht, verbessern, so verlangt das Prinzip der Effektivität, dass ihre Organe möglichst weit im Vorfeld der Umsetzung über die möglichen Auswirkungen vor Ort unterrichtet werden. So lassen sich Art und Dosierung der zu ergreifenden Maßnahmen besser festlegen und die Ergebnisse und künftigen Auswirkungen von Vorhaben, die sich letzten Endes auf der lokalen und regionalen Ebene auswirken, besser abschätzen.

Durch die Einrichtung von Instrumenten für einen Dialog mit den Verbänden der Regionen und Kommunen kann die Kommission die Gebietskörperschaften, die zur Durchführung von auf europäischer Ebene beschlossenen politischen Maßnahmen beitragen oder von diesen berührt werden, bestmöglich und rechtzeitig - also vor Beginn des formellen Entscheidungsprozesses - einbeziehen.

2. DIE TEILNEHMER DES DIALOGS

Bei der Auswahl der Teilnehmer an diesem Dialog in Form von Anhörungen sind folgende Gesichtspunkte zu beachten:

⁶ KOM (2002) 276 endgültig vom 5. Juni 2002.

- die geltenden Bestimmungen des Vertrags und besonders der Grundsatz der Subsidiarität;
- das institutionelle Gefüge der Union (Initiativrecht der Kommission, Legislativrecht von Europäischem Parlament und Rat, neue beratende Rolle des Ausschusses der Regionen nach Abschluss des Kooperationsprotokolls mit der Kommission);
- die Wahrung der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten, die die Beziehungen Zentralstaat-Regionen/Kommunen unterschiedlich regeln.

Zudem wird die Union nach der Erweiterung rund 250 Regionen und 100 000 Kommunen zählen⁷. Aus Effizienzgründen und laut *Weißbuch über Europäisches Regieren* gibt es keine **besseren Ansprechpartner für den Dialog vor Beginn der formellen Entscheidungsprozesse als die nationalen und europäischen Verbände der Kommunen und Regionen**. Es ist dafür zu sorgen, dass alle Interessen der Regionen und Kommunen in diesem Dialog vertreten werden, um namentlich die Vielfalt der Gegebenheiten im Gebiet der Europäischen Union widerzuspiegeln.

Die in vielen Jahren gesammelten Erfahrungen in Sachen Regional-, Umwelt-, Verkehrs- und Forschungspolitik oder der Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes könnten als Ausgangspunkt dienen, um die „Zielgruppen“⁸ für diesen Dialog zu bestimmen, ohne diesen neuen Dialog auf bestimmte Sektoren zu begrenzen. Die sektorspezifischen Beiträge einzelner sektoraler Organisationen können aber auch zum Zusammenschluss mehrerer Verbände und dem Vortragen eines gemeinsamen Standpunkts bei diesen Sitzungen berechtigen, wenn ein Thema von gemeinsamem Interesse vorliegt.

Nach Auffassung der Kommission muss dieser neue Dialog die Gelegenheit dafür bieten, engere Beziehungen zwischen dem Ausschuss der Regionen und den von ihm vertretenen Gebietskörperschaften zu knüpfen. Im Einklang mit den Empfehlungen des *Weißbuchs über Europäisches Regieren* fordert die Kommission deshalb alle Regionen und Kommunen und deren Verbände auf, engeren Kontakt mit dem Ausschuss der Regionen zu pflegen.

Gemäß den Verträgen spielt der Ausschuss der Regionen bereits eine entscheidende Rolle bei der Konsultation dieser Akteure. Diese Funktion als Bindeglied zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und den europäischen Institutionen wurde durch das zwischen Kommission und Ausschuss der Regionen vereinbarte Kooperationsprotokoll, nach dem der Ausschuss auf Antrag der Kommission Anhörungen durchführt, noch verstärkt⁹. Die in dieser Mitteilung enthaltenen Vorschläge sollen nicht die Modalitäten dieser Anhörungen vorwegnehmen.

⁷ Quelle: Ausschuss der Regionen.

⁸ Daten zu den europäischen Verbänden wurden in der Datenbank CONECCS erfasst, die unter folgender Web-Adresse eingesehen werden kann: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_de.htm. Die Aufstellung ist jedoch nicht vollständig.

⁹ Kooperationsprotokoll über die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen, vereinbart am 20. September 2001 in Brüssel.

Was die Modalitäten für die Auswahl der Verbände anbelangt, so hält die Kommission den Ausschuss der Regionen für die ideale Einrichtung, um ihr bei der Bestimmung der von der jeweiligen Politik berührten Verbände zu helfen und für jede Sitzung je nach den zur Debatte stehenden Themen passende Listen europäischer und nationaler Verbände zu übermitteln. Die Kommission behält sich allerdings das Recht vor, zu den einzelnen Dialogsitzungen Verbände ihrer Wahl einzuladen, indem sie die vom Ausschuss der Regionen vorgeschlagenen Listen ändert und/oder ergänzt.

Auf diese Weise will die Kommission die Funktion des Ausschusses der Regionen als Bindeglied zu den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften stärken und so die Zusammenarbeit mit den Verbänden der Regionen und Kommunen verbessern.

Es wird Aufgabe des Ausschusses der Regionen sein, in Zusammenarbeit mit den einzelnen Verbänden die Kriterien für deren Auswahl festzulegen. Diese Verbände müssen repräsentativ und in der Lage sein, eine gemeinsam verfasste Stellungnahme vorzulegen und die Vorschläge und Leitlinien der Kommission an ihre nationalen Auftraggeber weiterzuleiten. Die ausgewählten Verbände sorgen dafür, dass sie auf höchster Ebene vertreten sind. Für die Auswahl sind transparente und klare Verfahren festzulegen, die mit den für die Kommission geltenden Mindeststandards für die Konsultation im Einklang stehen.

Teilnehmer an diesem Dialog sollten die Verbände sein,

- die mit dem jeweiligen Politikfeld zu tun haben;
- deren Mitglieder an der Durchführung dieser Politik mitwirken;
- die aufgrund ihrer Ziele ein unmittelbares Interesse an dieser Politik haben.

Ebenso ist auf folgende Aspekte zu achten:

- gegebenenfalls erforderliche spezielle Erfahrungen, Fachwissen oder spezifische technische Kenntnisse;
- erforderliche Ausgewogenheit bei der Auswahl der Verbände, die verschiedene Kategorien von Regionen und Kommunen vertreten;
- Beiträge der Teilnehmer aus früheren Konsultationen zur gleichen Politik, ohne dadurch aber neu gegründete Verbände von der Teilnahme auszuschließen;
- die Anzahl der in Betracht gezogenen Verbände muss ein reibungsloses Funktionieren gestatten und mit dem durch den Dialog verfolgten Ziel der Effektivität im Einklang stehen.

3. BEREICH UND INHALT DES DIALOGS

Der Dialog findet vor Beginn des formellen Entscheidungsprozesses statt. Er ist jedoch nicht mit den Kontakten identisch, die die Kommission zu den Vertretern der Zivilgesellschaft unterhält.

Dieser Dialog erfolgt unbeschadet der in den Verträgen bzw. anderen Rechtstexten der Gemeinschaft vorgesehenen spezifischen und nach den sogenannten Komitologieverfahren¹⁰ ablaufenden Konsultationen (beispielsweise der Anhörung der institutionalisierten Beratungsgremien¹¹; sozialer Dialog gemäß den Artikeln 137 bis 139 EG-Vertrag). Die in der vorliegenden Mitteilung beschriebenen Anhörungsmodalitäten ergänzen außerdem die am 11. Dezember 2002 von der Kommission in ihrer Mitteilung zu den allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards für die Konsultation angenommenen Bestimmungen, ersetzen sie aber nicht¹².

Schließlich ersetzt dieser neue Prozess auch nicht die punktuellen Kontakte oder Ad-hoc-Konsultationen zwischen den Kommissionsdienststellen und den Verbänden. Der neue Dialog gestattet es, ergänzend zu diesen Kontakten die Kommissionsvorschläge weiter zu bereichern, da er regelmäßig stattfinden, besser organisiert und politischer sein wird.

Daher wird vorgeschlagen, einen systematischen Dialog einzuführen, der sich auf die Vorlage

- (1) des **jährliche Arbeitsprogramms der Kommission**;
- (2) von **breit angelegten Initiativen** im Rahmen der politischen Strategien, die sich direkt oder indirekt auf lokaler und regionaler Ebene auswirken (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Regionalpolitik, Sozialpolitik, Beschäftigungspolitik, Verkehrswesen, Energie, Umwelt, Forschung und technische Entwicklung, Gemeinsame Agrarpolitik, transeuropäische Netze, Gesundheitswesen, Bildung und Kultur, Berufsbildung, Justiz und Inneres, Verbraucherpolitik usw.);

gründet.

4. SPIELREGELN UND ORGANISATION DES DIALOGS MIT REGIONEN UND KOMMUNEN

Für die Organisation und Veranstaltung der Sitzungen ist die Kommission zuständig. Diese ist bemüht, diesen Dialog zu einem Prozess des gegenseitigen Austausches zu entwickeln. Die Verbindung zwischen diesem Dialog und der europäischen politischen Agenda könnte auf folgende Weise hergestellt werden:

¹⁰ gemäß dem Beschluss des Rates Nr. 1999/468/EG.

¹¹ Besonders im Falle des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses erfolgt der in dieser Mitteilung vorgeschlagene Dialog unbeschadet der neuen Beratungsfunktionen dieser Organe (Prospektivstellungen, Sondierungsstellungen), die sich aus den im September 2001 mit der Kommission geschlossenen Kooperationsprotokollen ergeben.

¹² KOM (2002) 704 endgültig vom 11. Dezember 2002.

- (1) Organisation eines jährlichen Treffens zur Einleitung eines politischen Dialogs auf höchster Ebene zwischen dem Kommissionspräsidenten und/oder den Vizepräsidenten der Kommission mit den Vertretern der Verbände. Ergänzend zu der Erläuterung des jährlichen Arbeitsprogramms durch die Kommission vor dem Ausschuss der Regionen bietet dieses Treffen die Gelegenheit, mit den Vertretern der Verbände der Gebietskörperschaften einen privilegierten Dialog über die künftigen Leitlinien der Politik der Europäischen Union zu führen;
- (2) Treffen mit den Kommissionsmitgliedern, die für die Politikbereiche mit Auswirkungen auf regionaler oder lokaler Ebene zuständig sind. Diese Treffen mit den Kommissionsmitgliedern könnten jährlich stattfinden, sofern das Arbeitsprogramm dies rechtfertigt. Sie bieten die Gelegenheit zum Dialog über die breit angelegten Initiativen, die für den betreffenden Politikbereich vorgeschlagen werden.

Die Tagesordnung der Sitzungen wird somit vom allgemeinen Arbeitsprogramm der Kommission und vom Zeitplan der Initiativen mit starker regionaler oder lokaler Wirkung bestimmt. Aufgrund von Vorschlägen des Ausschusses der Regionen und entsprechend der Spezifität der Initiativen erstellt die Kommission für jede Sitzung die Liste der teilnehmenden Verbände.

Der Transparenz halber und um die Teilnahme der Verbände zu gewährleisten, sorgt die Kommission dafür, dass die Sitzungstermine sechs Wochen im Voraus festgesetzt werden. Außerdem stellt die Kommission den Verbänden die notwendigen Unterlagen zur Verfügung.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Mit ihrem Vorschlag, einen systematischeren politischen Dialog mit den Verbänden der Regionen und Kommunen in Gang zu bringen, will die Kommission **den betroffenen Parteien Gelegenheit geben, sich zu äußern**, ohne dass der Entscheidungsprozess dadurch in Frage gestellt würde. Auf diese Weise kann die Kommission die Auffassung der Gebietskörperschaften zu der Politik auf europäischer Ebene, an deren Durchführung sie beteiligt sind bzw. die sich letzten Endes auf lokaler und regionaler Ebene auswirken, vor Einleitung der formellen Entscheidungsprozesse zur Kenntnis nehmen. Darüber hinaus trägt die vorgeschlagene Arbeitsmethode dazu bei, die Beziehungen zwischen dem Ausschuss der Regionen und den verschiedenen Verbänden der Kommunen und Regionen zu stärken.