



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.6.2002
KOM(2002) 277 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Konsultationsdokument: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Konsultationsdokument: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission

KONSULTATIONSDOKUMENT

Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission

I. Einleitung

Die Interaktion zwischen den europäischen Institutionen und der Gesellschaft erfolgt auf unterschiedliche Art und Weise:

- hauptsächlich über das Europäische Parlament als gewählte Vertretung der europäischen Bürger;
- über die institutionalisierten Beratungsgremien der EU (Wirtschafts- und Sozialausschuß und Ausschuß der Regionen), basierend auf ihrer Rolle gemäß den Verträgen;
- über formlose direkte Kontakte mit den betroffenen Parteien.

In ihrem Weißbuch über das europäische Regieren hat sich die Kommission dazu verpflichtet, zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs in der EU beizutragen.

Mit dem vorliegenden Arbeitspapier über die Konsultation betroffener Parteien kommt die Kommission ihren Verpflichtungen nach. Es ist darüber hinaus ein direkter Beitrag zu dem Aktionsplan zur Vereinfachung der Rechtssetzung und dem neuen Folgenabschätzungskonzept, die die Kommission gleichzeitig angenommen hat.

Umfassende Anhörungen durch die Kommission sind kein neues Phänomen. Die Kommission konsultiert traditionsgemäß externe Interessengruppen bei der Gestaltung ihrer Politik. Für die Kommission gehört die externe Konsultation zur Entwicklung nahezu aller Politikbereiche.

Die Vorteile der Offenheit für externe Beiträge sind daher bereits bekannt. Allerdings fehlt der Kommission bisher ein einheitliches Konzept für ihre Konsultationen. Jede Dienststelle hat ihre eigenen Konsultationsmechanismen und -methoden für die Anhörung ihrer jeweiligen sektoralen Interessengruppen. Auch wenn dies zweifellos häufig zu einem guten Verhältnis zwischen Kommission und Interessengruppen geführt hat, gibt es innerhalb der Kommission und der von ihr konsultierten Gruppen zahlreiche Stimmen, die ein kohärenteres Verfahren fordern. Die Reaktionen der betroffenen Parteien auf das Weißbuch über das europäische Regieren haben diese Meinung bestätigt¹.

¹ Diese Kommentare sind wiedergegeben auf der 'Governance'-Webseite der Kommission unter http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Im Rahmen des vorliegenden Arbeitspapiers legt die Kommission daher eine Reihe von Grundsätzen fest, die ihr Verhältnis zu den betroffenen Parteien regeln sollen, und schlägt Mindeststandards für das Konsultationsverfahren der Kommission vor.

Oberstes Ziel dieses Dokumentes ist es, dass alle betroffenen Parteien angemessen angehört werden.

Die wichtigsten Ziele des vorgeschlagenen Konzeptes sind folgende:

- Bessere Einbindung der betroffenen Parteien durch ein transparenteres Konsultationsverfahren, das die Verantwortlichkeit der Kommission erhöht.
- Bereitstellung allgemeiner Grundsätze und Standards für die Konsultation, die der Kommission helfen, ihre Konsultationsverfahren zu rationalisieren und sie sinnvoll und systematisch durchzuführen.
- Einrichtung eines kohärenten Konsultationsrahmens, der so flexibel ist, daß die besonderen Erfordernisse der Interessenvielfalt berücksichtigt und geeignete Konsultationsstrategien für alle politischen Vorschläge konzipiert werden können.
- Förderung des Lernens voneinander und des Austauschs bewährter Verfahren innerhalb der Kommission.

Das vorliegende Arbeitspapier wird zu Konsultationszwecken im Internet veröffentlicht. Hinweise dazu, wie die betroffenen Parteien an diesem Konsultationsprozeß teilnehmen können, finden sich in Teil V.

II. Zweck des Konsultationsverfahrens der Kommission

Konsultation – ein Gewinn für alle Beteiligten:

Konsultationsmechanismen gehören zu den Tätigkeiten aller europäischen Organe im Rahmen des gesamten Rechtssetzungsprozesses, von der Phase der Politikgestaltung vor einem Vorschlag der Kommission bis hin zur endgültigen Annahme einer Maßnahme durch die Legislative und ihrer Umsetzung. Je nach Tagesordnungspunkt dienen diese Konsultationen insbesondere dazu, Vertreter regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft, Unternehmen und Unternehmensverbände, einzelne betroffene Bürger, Wissenschaftler oder Sachverständige sowie betroffene Parteien in Drittländern anzuhören.

Im Rahmen institutionalisierter Konsultationsmechanismen werden Kommission, Parlament und Rat von eigenen institutionalisierten beratenden Gremien wie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) oder dem Ausschuss der Regionen (AdR) unterstützt. Die Kommission ermutigt diese Gremien, eine aktivere Rolle zu übernehmen und hat die hierfür notwendigen Schritte unternommen (siehe Kapitel III.)

Gleichwohl schließt die bedeutende Rolle dieser beratenden Gremien nicht aus, daß es zu direkten Kontakten zwischen der Kommission und Interessengruppen kommt. Umfassende Anhörungen gehören gemäß den Verträgen zu den Aufgaben der Kommission und tragen dazu bei, der Legislative solide Vorschläge vorzulegen. Dies entspricht voll und ganz dem Rechtsrahmen der Europäischen Union, der besagt, dass *"die Kommission [...] umfassende*

Anhörungen durchführen und in jedem geeigneten Fall Konsultationsunterlagen veröffentlichen sollte".²

Daher besteht kein Widerspruch zwischen umfassenden Anhörungen und dem Begriff der repräsentativen Demokratie. Natürlich ist die Beschlussfassung in der EU in erster Linie durch die gewählten Vertreter der europäischen Bürger legitimiert. Das Europäische Parlament stellt in seiner EntschlieÙung über das Weißbuch über das europäische Regieren³ fest, dass *“die Konsultation betroffener Kreise [...] immer nur eine Ergänzung und kein Ersatz für die Verfahren und Entscheidungen der gesetzgebenden und demokratisch legitimierten Institutionen sein kann; im Gesetzgebungsverfahren können nur Rat und Parlament als Ko-Gesetzgeber [...] verantwortlich entscheiden”*. Grundsatz für die Kommission ist daher, die betroffenen Parteien anzuhören, ihnen jedoch kein Stimmrecht zu verleihen.

Andererseits darf die Gewährleistung einer angemessenen und gerechten Behandlung aller betroffenen Parteien innerhalb des Konsultationsprozesses nicht unterschätzt werden. Die Kommission betont insbesondere ihre Absicht, *“die Gefahr zu vermindern, dass sich die Entscheidungsträger allzu einseitig informieren oder dass einzelne Gruppen [...] bevorzugt werden.”⁴*

Der in dem vorliegenden Arbeitspapier vorgeschlagene Rahmen trägt dazu bei, diese Gefahr zu vermeiden.

Indem sie ihre Konsultationspflicht erfüllt, gewährleistet die Kommission, dass ihre Vorschläge technisch und praktisch machbar sind und auf einem "Bottom-up"-Ansatz beruhen. Mit anderen Worten dient eine vernünftige Konsultation einem doppelten Zweck, indem gleichzeitig die Qualität der Politik und die Einbindung der betroffenen Parteien sowie der breiten Öffentlichkeit verbessert werden. Transparente und kohärente Konsultationsverfahren seitens der Kommission haben noch einen weiteren Vorteil. Sie ermöglichen nicht nur eine stärkere Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit, sie verbessern auch die Möglichkeiten der Legislative, die Tätigkeiten der Kommission zu überprüfen (z.B. durch Bereitstellung von zusammenfassenden Dokumenten über die Ergebnisse der Konsultation).

Die besondere Rolle der organisierten Zivilgesellschaft

Obwohl sich die Zielgruppen entsprechend den Umständen ändern, muss die Kommission bei ihren Konsultationsverfahren stets gewährleisten, dass alle gesellschaftlich wichtigen Interessengruppen eine Gelegenheit haben, ihre Meinung zu äußern.

In diesem Zusammenhang spielt die organisierte Zivilgesellschaft eine bedeutende Rolle, da sie einen umfassenden politischen Dialog ermöglicht. Aus diesem Grund hat die Kommission in ihrem Weißbuch über das europäische Regieren darauf verwiesen, dass diese Organisationen in das Konsultationsverfahren einbezogen werden müssen. Die Kommission befürwortet insbesondere ein kohärentes Vorgehen, was die Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene betrifft.

² Protokoll Nr. 7 zum Vertrag von Amsterdam über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

³ A5-0399/2001

⁴ Weißbuch über das europäische Regieren

Diese besondere Rolle der organisierten Zivilgesellschaft in modernen Demokratien ist eng verbunden mit dem in Artikel 12 der EU-Grundrechtecharta⁵ verankerten Grundrecht der Bürger, Vereinigungen zu bilden, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen. Die Mitgliedschaft in einer Vereinigung gibt dem Bürger die Gelegenheit, sich neben der Mitarbeit in politischen Parteien oder durch Wahlen aktiv zu beteiligen.

Weißbuch über das europäische Regieren

“Die Zivilgesellschaft spielt insofern eine wichtige Rolle, als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen. [...] Die Zivilgesellschaft betrachtet Europa mehr und mehr als eine gute Plattform für politische und gesellschaftliche Veränderungen. [...] Dies bietet eine echte [...] Chance, um die Bürger aktiver an der Verwirklichung der Unionsziele zu beteiligen und ihnen strukturierte Kanäle für Feedback, Kritik und Protest anzubieten.”

Es kann zu Schwierigkeiten in diesem Politikbereich kommen, weil es keine gemeinsame oder gar rechtliche Definition des Begriffs ‘organisierte Zivilgesellschaft’ gibt. Er kann gleichwohl als Kurzformel benutzt werden, um eine Vielzahl von Organisationen zu bezeichnen, z.B. die Arbeitsmarktparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände – auch “Sozialpartner” genannt); Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, die nicht Sozialpartner im engeren Sinn sind (beispielsweise Verbraucherorganisationen); NRO (Nichtregierungsorganisationen), in denen Menschen gemeinsame Ziele verfolgen (Umweltorganisationen, Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtseinrichtungen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen usw.); CBO (“community-based organisations”, also Organisationen, die aus der Mitte und von der Basis der Gesellschaft her entstehen und mitgliederorientierte Ziele verfolgen), z.B. Jugendorganisationen, Familienverbände und alle Organisationen, über die die Bürger am Leben in den Kommunen teilnehmen können; Religionsgemeinschaften.⁶

Es ist klar, dass diese Aufstellung die Grundstrukturen der Gesellschaft außerhalb der staatlichen und öffentlichen Verwaltung vereint, wozu auch Wirtschaftsakteure gehören, die generell nicht als “dritter Sektor” oder NROs angesehen werden. Dies hat den Vorteil, dass alle einbezogen werden, und zeigt, dass der Begriff “organisierte Zivilgesellschaft” tief in den demokratischen Traditionen der Mitgliedstaaten der Union verwurzelt ist.

III. Verbesserung der Konsultationsverfahren der Kommission – ein fortlaufender Prozess

Für die Kommission ist die Einbindung betroffener Parteien nicht neu. In den letzten Jahren hat sie mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Art der durchgeführten Konsultationen weiter zu verbessern. Im folgenden werden einige Beispiele genannt.

Die Kommission wird ihre diesbezüglichen Anstrengungen fortsetzen. Sie ist beispielsweise fest entschlossen, das Übereinkommen der VN-Wirtschaftskommission für Europa über den

⁵ “Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und staatsbürgerlichen Bereich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenschließen (...).”

⁶ Diese Auflistung entspricht der Analyse, die der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zum Thema “Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk” entwickelt (ABl. C 329 vom 17. November 1999, S. 30).

Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu den Gerichten in Umweltfragen ("Übereinkommen von Aarhus") umzusetzen⁷.

Eine aktivere Rolle der institutionalisierten Beratungsgremien

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, spielen der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und der Ausschuß der Regionen (AdR) gemäß den Verträgen eine Schlüsselrolle beim Konsultationsprozeß. Als institutionalisierte Beratungsgremien der EU stehen sie für ein tief verwurzelte Tradition des Konsultierens. Die Kommission möchte ihre Erfahrung nutzen und befürwortet eine aktivere Rolle dieser Ausschüsse.

Zu diesem Zweck hat die Kommission im Jahre 2001 Kooperationsprotokolle mit dem WSA und dem AdR abgeschlossen, durch die ihre Mittlerrolle auf Ebene der organisierten Zivilgesellschaft (WSA) bzw. der Regionen (AdR) gestärkt werden soll. Dieser neue Ansatz entspricht insbesondere dem Geist des Vertrages von Nizza, in dem die Rolle des WSA im Gemeinschaftsrahmen gestärkt wurde: "Der Ausschuß besteht aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft (...)."

Innerhalb der Kommission werden die Protokolle anhand eines internen Leitfadens für die Kommissionsdienststellen umgesetzt⁸.

Entsprechend diesen Protokollen werden diese Gremien gebeten, künftig im Namen der Kommission Konsultationen durchzuführen. Anschließend ist es notwendig, mit ihnen zu diskutieren, wie sie dem in diesem Dokument festgelegten Rahmen entsprechen können.

Offene Konsultationsverfahren

Die Kommission führt umfassende öffentliche Konsultationsverfahren auf der Grundlage von Konsultationsunterlagen, d.h. Grün- und Weißbüchern sowie Mitteilungen, durch. Im Rahmen dieser offenen Konsultationen können alle betroffenen Parteien und Einzelpersonen der Kommission entsprechend dem einschließenden Konzept Beiträge liefern.

Dies führt jedoch zu praktischen Problemen, um deren Beseitigung die Kommission sich bemüht. Bei offenen Konsultationsverfahren ist die Zahl der Kommentare so groß, dass eine Bearbeitung schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist. Mit Hilfe der Initiative zur interaktiven Politikgestaltung hat die Kommission ein spezielles Online-Verfahren geschaffen, das zur Lösung dieses Problems beitragen kann.

⁷ Hierfür könnten zusätzliche Durchführungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich sein, über die gegenwärtig Überlegungen angestellt werden.

⁸ Die Umsetzung der Protokolle wird es insbesondere erforderlich machen, um sondierende Stellungnahmen zu allgemeinen Fragen im Rahmen der strategischen Prioritäten der Kommission zu ersuchen, eine systematische Konsultation zu Grün- bzw. Weißbüchern durchzuführen und die Ad-hoc-Zusammenarbeit (Anhörungen, gemeinsame Konferenzen und dergleichen) zu verstärken.

Darüber hinaus könnten weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die, aufbauend auf seiner Querschnittsaufgabe der Synthese, die Rolle des WSA als Motor des Dialogs mit der Zivilgesellschaft stärken.

Initiative zur interaktiven Politikgestaltung (IPM)

Am 3. April 2001 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung über interaktive Politikgestaltung (C(2001) 1014) angenommen, deren Ziel die Verbesserung der Politikgestaltung unter Zuhilfenahme des Internet ist. Auf diesem Wege sollen Reaktionen des Marktes gesammelt und analysiert werden, um danach in die Politikgestaltung der EU einzufließen. Die IPM-Initiative ist eine der Maßnahmen, die die Kommission als moderne öffentliche Verwaltungsbehörde in die Lage versetzen soll, rascher und genauer auf die Bedürfnisse von Bürgern, Verbrauchern und Unternehmen zu reagieren.

Die Initiative zur interaktiven Politikgestaltung umfasst die Entwicklung zweier internetgestützter Mechanismen, mit deren Hilfe die Kommission die Wirkung ihrer Politik (oder ihres Nichttätigwerdens) vor Ort besser einschätzen wird:

- eines Feedback-Mechanismus, mit dessen Hilfe spontane Reaktionen des Marktes gesammelt werden können. Dieser Mechanismus stützt sich auf bestehende Netze und Kontaktstellen, die als Mittler fungieren, um einen ständigen Zugang zu den Meinungen und Erfahrungen der Wirtschaftsteilnehmer und EU-Bürger zu erhalten.
- eines Konsultationsmechanismus, mit dem Reaktionen auf neue Initiativen rascher und gezielter eingefangen und ausgewertet werden können. Dies schließt die Einrichtung eines ständigen Konsultationspanels wie dem europäischen Unternehmenstestpanel ein.

Zielgerichtete Konsultationsverfahren

Für eine gezielte Konsultation müssen zunächst die am besten geeigneten Konsultationskanäle ermittelt werden. Dafür kann es erforderlich sein, die Zielgruppe(n) der Konsultation eindeutig festzulegen.

Beispiele für zielgerichtete Konsultationsmechanismen sind die offiziellen Konsultationsforen, die von der Kommission oder von anderen strukturierten Konsultationsgruppen eingerichtet worden sind, sowie die *Ad-hoc*-Konsultationsverfahren (z.B. Anhörungen), bei denen Vertreter der betreffenden sektoralen Interessen und der betroffenen Teile der Allgemeinheit eingeladen werden.⁹

Aufgrund ihrer Art bieten diese Foren einen privilegierten Zugang zum politischen Gestaltungsprozess der Kommission. Ein transparentes Regieren setzt zumindest voraus, dass die vorhandenen Konsultationsmechanismen stärker herausgestellt werden. Eine Datenbank dieser Gremien steht im Internet zur Verfügung. Sie enthält Informationen über Zuständigkeitsbereiche, Zusammensetzung und Arbeitsmethoden.

⁹ Im Bereich der Finanzdienstleistungen hat die Kommission auf der Grundlage der Entschließung über die Regulierung der Wertpapiermärkte, die vom Europäischen Rat von Stockholm im März 2001 angenommen wurde, einen frühzeitigen, umfassenden und systematischen Konsultationsprozess für die Annahme der Rechtssetzung und der technischen Umsetzungsmaßnahmen beschlossen.

CONECCS

Angaben zu den förmlichen oder strukturierten Beratungsgremien finden sich in der Datenbank¹⁰ CONECCS (*Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft*). Sie stellt Informationen über die Ausschüsse und andere Konsultationsgremien der Kommission bereit, in deren Rahmen die organisierte Zivilgesellschaft in förmlicher oder strukturierter Weise angehört wird.

Ein Verzeichnis gesamteuropäischer, nicht gewinnorientierter Organisationen der Zivilgesellschaft ist ebenfalls auf der CONECCS-Webseite des Internet-Servers EUROPA abrufbar. Dieses Verzeichnis wird auf freiwilliger Basis erstellt und ist als reine Informationsquelle konzipiert, die keinerlei Wertung vornimmt.

Die Datenbank CONECCS ist ein dynamisches Hilfsmittel, das ständig weiterentwickelt wird.

Es ist klar, dass offene und zielgerichtetere Konsultationsverfahren einander nicht unbedingt ausschließen. Je nach Politikbereich werden diese beiden Formen der Konsultation häufig gemeinsam angewandt, um einen optimalen Beitrag der betroffenen Parteien zu erhalten.

IV. Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen durch die Kommission

Angesichts der in Kapitel III ausgeführten Überlegungen will die Kommission nun den nächsten Schritt hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation tun und schlägt daher eine Reihe allgemeiner Grundsätze und Mindeststandards für ihre Konsultationsverfahren vor.

Art und Umfang

Die Kommission schlägt vor, dass die Anhörung der betroffenen Parteien auf bestimmten Grundsätzen beruht, die das Umfeld der Beziehungen bestimmen. Diese Grundsätze sollen ferner den Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen im Bereich der Konsultationspolitik bilden. Die vorgeschlagenen Grundsätze orientieren sich vornehmlich an den allgemeinen Grundsätzen der Tätigkeiten der Kommission, die im Weißbuch der Kommission über das europäische Regieren herausgearbeitet wurden: Partizipation, Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.

Um zu fruchtbaren Konsultationen zu gelangen, müssen beide am Konsultationsverfahren beteiligten Seiten sich diesen Grundsätzen verpflichten und sie wirksam anwenden.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die Kommission bei offenen und/oder zielgerichteten Konsultationsverfahren zu größeren politischen Initiativen¹¹ die in diesem Dokument dargelegten allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards befolgt, wobei etwaigen fortgeschrittenen Praktiken der Kommissionsdienststellen oder besonderen Regeln, die für

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index.htm

¹¹ Größere politische Initiativen sind insbesondere solche, die einen erweiterten Folgeabschätzungsprozess erfordern.

gewisse Politikbereiche zu entwickeln sind, nicht vorgegriffen werden soll. Weder die allgemeinen Grundsätze, noch die Mindeststandards sind rechtsverbindlich.

Im Sinne dieses Dokumentes ist unter 'Konsultation' der Prozess zu verstehen, in dessen Rahmen die Kommission die betroffenen externen Parteien vor einem Beschluss durch das Kollegium in die Politikgestaltung einbeziehen möchte. Folglich sind folgende Bereiche vom Anwendungsbereich der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards ausgeklammert:

- besondere, in den Verträgen oder in anderen Gemeinschaftsvorschriften vorgesehene Konsultationsrahmen (wie beispielsweise die Rolle der institutionalisierten Beratungsgremien oder der Dialog zwischen den Sozialpartnern gemäß den Artikeln 137 bis 139 EGV)
- die Konsultation betreffende Bestimmungen internationaler Abkommen
- die Mitwirkung von Vertretern der Mitgliedstaaten im Rahmen des "Komitologieverfahrens"¹²

Wie im Weißbuch über das europäische Regieren dargelegt, werden die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen künftig durch zwei weitere Instrumente ergänzt, jedoch nicht ersetzt, die die Kommission gegenwärtig erarbeitet

- eine Reihe von Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen, die bewährte Verfahren zusammenfassen und verbreiten. Sie sollten insbesondere die Zurechenbarkeit, Pluralität und Integrität des in Anspruch genommenen Expertenwissens gewährleisten und kommen vor allem in Situationen zum Tragen, in denen die Kommission politischen Themen gegenübersteht, für die Expertenrat gebraucht wird. Die Leitlinien werden gemeinsam mit den hier dargelegten Mindeststandards umgesetzt, da politische Prozesse häufig eines Austausches zwischen Experten und betroffenen Parteien bedürfen.
- einen Rahmen für einen systematischeren Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden in der EU.

Diese Instrumente entsprechen dem besonderen Bedarf dieser Politikbereiche.

Allgemeine Grundsätze

PARTIZIPATION

*"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."*¹³

¹² gemäß dem Beschluß des Rates Nr. 1999/468/EG

Die Kommission hat sich dazu verpflichtet, bei der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik nach einem "einschließenden" Konzept vorzugehen. Daher verpflichtet sich die Kommission, bei großen politischen Initiativen möglichst umfassend zu konsultieren. Dies gilt insbesondere für Legislativvorschläge.

OFFENHEIT UND VERANTWORTLICHKEIT

“Die [Europäischen] Organe sollten offener arbeiten [...], um das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.”¹⁴

“Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen”.¹⁵

Die Kommission ist der Auffassung, dass Verwaltungs- und Politikgestaltungsabläufe für die Außenwelt sichtbar sein müssen, wenn sie nachvollzogen werden und glaubwürdig sein sollen. Dies gilt insbesondere für Konsultationsverfahren, die die erste Schnittstelle mit den gesellschaftlichen Interessen darstellen.

Von der Kommission durchgeführte Konsultationsverfahren müssen daher sowohl für die unmittelbar Beteiligten, als auch für die breite Öffentlichkeit transparent sein. Es muss deutlich werden:

- welche Themen zur Debatte stehen
- welche Mechanismen für die Anhörung angewendet werden
- wer angehört wird, und warum
- durch welche Faktoren die Entscheidungen im Rahmen der Politikgestaltung beeinflusst wurden.

Daraus folgt, dass betroffene Parteien selbst transparent handeln müssen, damit die Öffentlichkeit sich ein Bild von den am Konsultationsverfahren Beteiligten und deren Verhalten machen kann.

Offenheit und Verantwortlichkeit sind somit wesentliche Grundsätze für das Verhalten von Organisationen, die einen Beitrag zur EU-Politik leisten möchten. Es muss deutlich werden,

- welche Interessen sie vertreten
- wie einschließend diese Vertretung ist
- wie genau sie diese Interessen vertreten.

Betroffene Parteien, die Kommentare zu einem Handlungsvorschlag der Kommission abgeben möchten, müssen bereit sein, der Kommission und der breiten Öffentlichkeit die oben

¹³ Weißbuch über das europäische Regieren

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd.

beschriebenen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Datenbank CONECCS dürfte sich in dieser Hinsicht als nützlich erweisen.

EFFEKTIVITÄT

“Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen und [...]das Nötige vorsehen.”¹⁶

Wenn die Konsultation effektiv sein soll, muss sie möglichst früh erfolgen. Die betroffenen Parteien sollten daher in die Entwicklung einer Politik in einer Phase einbezogen werden, in der sie noch Einfluss auf die Festlegung der wichtigsten Ziele, Umsetzungsmethoden, Leistungsindikatoren und gegebenenfalls die eigentlichen Grundzüge dieser Politik nehmen können. Konsultationen in mehr als einer Phase können sich als erforderlich erweisen.

Im Übrigen kommt es sowohl der Kommission, als auch den betroffenen externen Parteien zugute, dass sie die Sichtweise des anderen verstehen. Die Kommission handelt innerhalb eines politischen Rahmens, der durch viele Faktoren bestimmt wird. So muss sie beispielsweise ihre Verpflichtungen gegenüber den anderen europäischen Organen entsprechend den Verträgen sowie ihre internationalen Verpflichtungen gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen berücksichtigen.

Effizienz ist dabei nur möglich, wenn die Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Art und Umfang der Konsultation müssen daher stets in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Auswirkungen des betreffenden Vorschlags stehen und die besonderen Sachzwänge, die mit dem Vorschlag verbunden sind, berücksichtigen.

Wenn die betroffenen externen Parteien solche Faktoren und die Arbeitsweise der Kommission besser verstehen, können sie realistische Erwartungen haben im Hinblick auf das, was erreicht werden kann.

KOHÄRENZ

“Politik und konkretes Handeln müssen kohärent [...] sein.”¹⁷

Die Kommission stellt sicher, dass ihre Dienststellen bei Konsultationsverfahren kohärent und transparent vorgehen.

Die Kommission sieht in ihren Konsultationsverfahren Feedback-, Evaluierungs- und Überprüfungsmechanismen vor.

Es genügt jedoch nicht, wenn nur die Kommission ihre Effektivität innerhalb des Konsultationsverfahrens überprüft. Auch die Interessengruppen müssen über Mechanismen zur Kontrolle dieses Prozesses verfügen, um Lehren daraus ziehen und die Effektivität ihres Beitrags zu einem transparenten, offenen und verantwortungsvollen System überprüfen zu können.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Ebd.

Die Ergebnisse einer solchen Kontrolle können gemeinsam mit den Ergebnissen des kommissionsinternen Überprüfungsprozesses im Hinblick auf die Funktionsweise des Systems und eine etwaige Verbesserung oder Ausweitung ausgewertet werden.

Mindeststandards

A. EINDEUTIGE ZIELSETZUNG DER KONSULTATION

Jegliche Kommunikation im Hinblick auf Konsultationen sollte klar und präzise sein und alle notwendigen Informationen enthalten, um Antworten zu erleichtern.

Die Informationen in Werbe- und Konsultationsunterlagen sollten folgendes beinhalten:

- Eine Zusammenfassung des Hintergrundes, des Gegenstands und der Ziele der Konsultation, wozu auch eine Beschreibung der Sonderfragen, die zur Diskussion stehen oder für die Kommission von besonderer Bedeutung sind, gehört.
- Gegebenenfalls detaillierte Angaben zu Anhörungen, Tagungen oder Konferenzen
- Angaben zu Ansprechpartnern und Fristen
- Erläuterungen im Hinblick auf die Behandlung der Beiträge durch die Kommission, Feedback und die folgenden Phasen der politischen Erarbeitung
- Hinweise auf einschlägige Dokumentation (soweit anwendbar, einschließlich von weiterführenden Dokumenten der Dienststellen der Kommission), falls nicht beigelegt

B. VERÖFFENTLICHUNG

Die Kommission sollte eine angemessene, auf Sensibilisierung ausgerichtete Werbung gewährleisten und ihre Kommunikationskanäle den jeweiligen Zielgruppen anpassen. Ohne andere Kommunikationsmittel ausschließen zu wollen, sollten öffentliche Konsultationen immer im Internet veröffentlicht und über die "zentrale Anlaufstelle" angekündigt werden.

Um sich an die breite Öffentlichkeit zu wenden, wird eine zentrale Anlaufstelle für Konsultation eingerichtet, bei der die betroffenen Parteien Informationen und einschlägige Dokumentationen finden können. Die Kommission könnte hierfür auf das Internetportal "Ihre Stimme in Europa"¹⁸ zurückgreifen.

Zusätzlich zum Internet sollte jedoch auch auf traditionellere Alternativen (z.B. Pressemitteilungen oder Postsendungen) zurückgegriffen werden. Gegebenenfalls und im Rahmen des Möglichen sollte die Kommission Konsultationsdokumente in alternativen Formaten bereitstellen, damit Behinderte leichter Zugang finden.

C. FRISTEN FÜR EINE PARTIZIPATION

¹⁸ http://europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm

Die Kommission sollte für Planung und Antworten auf Einladungen und schriftliche Beiträge stets ausreichend Zeit einräumen. Sie ist zur Zeit der Auffassung, dass sie sich bemühen sollte, für Antworten in schriftlichen öffentlichen Konsultationen eine Frist von mindestens sechs Wochen und für Sitzungen eine Frist von 20 Werktagen vorzusehen.

Hierbei geht es im Wesentlichen darum, den an den Konsultationen der Kommission Beteiligten genügend Zeit für Vorbereitung und Planung zu lassen.

Der Konsultationszeitraum muß so bemessen sein, daß sowohl eine angemessene Beitragsabgabe als auch eine rasche Entscheidungsfindung möglich ist. In dringenden Fällen oder in Fällen, in denen die betroffenen Parteien bereits ausreichend Gelegenheit zur Meinungsäußerung gehabt haben, kann er verkürzt werden. Andererseits kann sich eine Konsultationsfrist von mehr als sechs Wochen als notwendig erweisen, um gewissen verbindlichen Akten (insbesondere im Rahmen der Meldepflicht nach dem WTO Übereinkommen) oder der Besonderheit eines bestimmten Vorschlages (hinsichtlich der Vielfalt der betroffenen Parteien oder Komplexität der Thematik) Rechnung zu tragen.

Ist die Frist für die Einreichung von Kommentaren abgelaufen, schließt die zuständige Kommissionsdienststelle die Konsultation ab und geht zur nächsten Phase innerhalb des Verwaltungsverfahrens über (z.B. Vorbereitung des Beschlusses des Kollegiums).

D. EINGANGSBESTÄTIGUNG UND FEEDBACK

Der Eingang von Beiträgen sollte bestätigt werden. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen sollten auf Internetseiten, die über einen Link mit der zentralen Anlaufstelle verbunden sind, veröffentlicht werden.

Je nach Anzahl der Kommentare und verfügbaren Ressourcen kann die Eingangsbestätigung in folgender Form erfolgen:

- individuell (per E-Mail oder Kontrollabschnitt) oder
- als Sammelantwort (per E-Mail oder abrufbar bei der zentralen Internet-Anlaufstelle der Kommission; werden binnen 15 Tagen Kommentare auf der zentralen Internet-Anlaufstelle veröffentlicht, wird dies als Empfangsbestätigung angesehen)

Die Beiträge werden sorgfältig analysiert im Hinblick darauf, ob und inwieweit die vorgebrachten Ansichten in die politischen Vorschläge einbezogen werden können. Diese Beiträge werden bei der zentralen Anlaufstelle veröffentlicht.

Die Kommission fördert Verfahren zur Bereitstellung eines angemessenen Feedback für die Parteien, die geantwortet haben, und die breite Öffentlichkeit.

Die Begründungen zu den Legislativvorschlägen der Kommission beinhalten insbesondere die Ergebnisse früherer Konsultationsverfahren und Erläuterungen zu ihrer Durchführung sowie zu der Frage, inwieweit die Ergebnisse in dem Vorschlag berücksichtigt wurden. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der im Rahmen des Folgenabschätzungsprozesses durchgeführten Konsultationen in den entsprechenden Berichten zusammengefasst.

E. BESONDERE ELEMENTE FÜR ZIELGERICHTETE KONSULTATIONEN

Bei zielgerichteten Konsultationsverfahren sollte die Kommission gewährleisten, dass betroffene Parteien Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.

Im Interesse der Gleichbehandlung sollte die Kommission dafür Sorge tragen, daß folgende Gruppen von Parteien angemessen in zielgerichtete Konsultationsverfahren eingebunden werden:

- Parteien, die von der Politik betroffen sind
- Parteien, die an der Umsetzung der Politik beteiligt sind, oder
- Organisationen, die aufgrund ihrer formulierten Ziele ein unmittelbares Interesse an dieser Politik haben

Bei der Bestimmung der für eine Konsultation in Frage kommenden Parteien sollte die Kommission ebenfalls folgende Elemente berücksichtigen:

- Die Auswirkungen der Politik auf andere Politikfelder, beispielsweise auf die Erfordernisse des Umweltschutzes¹⁹
- Gegebenenfalls die Notwendigkeit einschlägiger Erfahrungen, Einholung und Nutzung von Expertenwissen
- die Notwendigkeit, gegebenenfalls auch nicht organisierte Interessen miteinzubeziehen
- Die einschlägigen Erfahrungen der an früheren Konsultationen Beteiligten
- Gegebenenfalls die Notwendigkeit einer Ausgewogenheit zwischen den Vertretern:
 - großer und kleiner Organisationen
 - des sozialen und wirtschaftlichen Bereichs
 - vielfältiger Einheiten und besonderer Zielgruppen (z.B. Frauen, ältere Menschen, Erwerbslose oder ethnische Minderheiten)
 - von Organisationen in der Europäischen Union und in Nichtmitgliedstaaten (z.B. in den Bewerberländern, in Entwicklungsländern oder der großen Handelspartner der Europäischen Union).

Gegebenenfalls sollte die Kommission Beiträge interessierter Parteien, die auf europäischer Ebene organisiert sind, einholen.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat Kriterien²⁰ für den Dialog mit der Zivilgesellschaft aufgestellt, die er mit den europäischen Institutionen und den Organisationen der Zivilgesellschaft weiter erörtern möchte.

¹⁹ Artikel 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

²⁰ "Um in Frage zu kommen, muss eine europäische Organisation auf Gemeinschaftsebene dauerhaft organisiert sein; einen direkten Zugriff auf die Expertise ihrer Mitglieder und damit rasche und konstruktive Konsultationen gewährleisten; allgemeine Anliegen vertreten, die den Interessen der europäischen Gesellschaft entsprechen; sich aus Organisationen zusammensetzen, die auf der Ebene des jeweiligen Mitgliedstaats als repräsentativ für die von

Falls bereits ein förmliches oder strukturiertes Konsultationsgremium existiert, trifft die Kommission Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass seine Zusammensetzung dem Sektor entspricht, den es vertritt. Ist dies nicht der Fall, prüft die Kommission, wie sichergestellt werden kann, dass die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden (beispielsweise durch andere Formen der Konsultation).

Die Ergebnisse eingeschränkterer Konsultationen sollten im Rahmen des Möglichen einer öffentlichen Prüfung im Rahmen der zentralen Anlaufstelle im Internet unterzogen werden.

V. Konsultation über die vorgeschlagenen allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards

Nach Veröffentlichung ihres Weißbuches über das europäische Regieren hat die Kommission zahlreiche Kommentare erhalten²¹, in denen die Verpflichtung der Kommission zur Schaffung eines kohärenten Rahmens für die Konsultation der betroffenen Parteien ausdrücklich begrüßt wird. Einige Beiträge enthalten bereits konkrete Vorschläge, die für das in diesem Dokument entwickelte Konzept von unmittelbarer Relevanz sind. Verschiedene Organisationen bekundeten ihr Interesse, der Kommission detailliertere Kommentare auf der Grundlage eines konkreten Vorschlags für einen Konsultationsrahmen zu liefern.

Daher möchte die Kommission alle betroffenen Parteien dazu einladen, ihre Kommentare zu den vorgeschlagenen allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards einzureichen und ihnen hierzu Gelegenheit bieten.

Bereits bei der Kommission eingegangene Anregungen und Kommentare werden sorgfältig analysiert im Hinblick darauf, ob und inwieweit sie in die von der Kommission im Herbst 2002 zu verabschiedende endgültige Fassung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards einbezogen werden können.

Kommentare zu den Vorschlägen der Kommission sind **bis zum 31. Juli 2002** an die Kommission zu richten,

und zwar per E-Mail an:

SG-Consultation-minimumstandards@cec.eu.int

oder per Post an:

**Europäische Kommission
Generalsekretariat
Büro: BREY 9/210
B-1049 Bruxelles/Brussel**

ihnen vertretenen Interessen anerkannt sind; über Mitgliedsorganisationen in der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU verfügen; eine Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedern der Organisation vorsehen; über ein Mandat zur Vertretung und Handlung auf europäischer Ebene verfügen; unabhängig und weisungsungebunden von außen sein; transparent sein, vor allem in finanzieller Hinsicht und in den Entscheidungsstrukturen." (Stellungnahme des WSA zum Thema "Europäisches Regieren - ein Weißbuch" vom 20. März 2002; CES 357/2002)

²¹ Diese Kommentare sind wiedergegeben auf der 'Governance'-Webseite der Kommission

Alle Beiträge werden auf der 'Governance'-Webseite wiedergegeben.

Interessengruppen, die Kommentare im Namen ihrer Organisationen einreichen, werden gebeten, der Kommission grundlegende Informationen über ihre allgemeinen Ziele, ihre Struktur und die Art und Weise, in der sie ihre Mitglieder zu den Vorschlägen der Kommission angehört haben, bereitzustellen. Soweit diese Organisationen bereits in der Datenbank CONECCS verzeichnet sind, werden sie gebeten, zu überprüfen, ob die Angaben zu ihren Organisationen noch aktuell sind. Organisationen, die von dieser Einrichtung keinen Gebrauch machen möchten bzw. nicht den erforderlichen Kriterien entsprechen, erhalten einen separaten Auskunftsbogen.

Umfassende Informationen zu dieser Konsultation werden bereitgestellt auf der 'Governance'-Webseite der Kommission unter:

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm