



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.12.2002
KOM(2002) 704 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

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

MITTEILUNG DER KOMMISSION

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

I. Einleitung

Die Interaktion zwischen den europäischen Institutionen und der Gesellschaft erfolgt in unterschiedlicher Form:

- hauptsächlich über das Europäische Parlament als gewählten Vertreter der Bürger Europas;
- über die institutionalisierten Beratungsgremien der EU (Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen) auf der Grundlage ihrer Rolle entsprechend den Verträgen;
- und 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.

Die Kommission hat dieses Arbeitspapier über die Konsultation betroffener Parteien erarbeitet, um diesen Verpflichtungen nachzukommen. Gleichzeitig ist dieses Arbeitspapier ein direkter Beitrag zu dem Aktionsplan zur Vereinfachung der Rechtsetzung und dem neuen Wirkungsanalysekonzept.

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

Daher sind die Vorteile der Offenheit für externe Beiträge bereits bekannt. Allerdings gab es bisher kein kommissionsweites Konzept zur Durchführung solcher 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.

Im Rahmen des vorliegenden Arbeitspapiers legt die Kommission daher neben einer Reihe von Grundsätzen, die ihr Verhältnis zu den betroffenen Parteien regeln sollen, Mindeststandards für das Konsultationsverfahren der Kommission fest².

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

Die wichtigsten Ziele des Konzeptes sind folgende:

- Bessere Einbindung der betroffenen Parteien durch ein transparenteres Konsultationsverfahren, das die Verantwortlichkeit der Kommission erhöht.

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

² Zum Umfang der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards siehe Teil V unter der Überschrift „Art und Umfang“.

- 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 flexibel genug ist, um die besonderen Erfordernisse aller verschiedener Interessen und die Notwendigkeit der Konzipierung geeigneter Konsultationsstrategien für alle politischen Vorschläge zu berücksichtigen.
- Förderung des Lernens voneinander und des Austauschs bewährter Verfahren innerhalb der Kommission.

Die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards in diesem Dokument wurden im Juni 2002 als Entwurf für Kommentare der betroffenen Parteien veröffentlicht. Das Ergebnis dieses Konsultationsverfahrens ist in Teil IV dargelegt.

II. Zweck des Konsultationsverfahrens der Kommission

Konsultation – ein Gewinn für alle Beteiligten

Konsultationsmechanismen gehören zu den Tätigkeiten aller europäischen Organe im Rahmen des gesamten Rechtsetzungsprozesses, von 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 dazu, Vertreter regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft, Unternehmen und Unternehmensverbände, die einzelnen betroffenen Bürger, Wissenschaftler und Sachverständige sowie betroffene Parteien in Drittländern anzuhören.

Es gibt bereits institutionalisierte beratende Gremien, die eigens eingerichtet wurden, um die Kommission, das Parlament und den Rat zu unterstützen, nämlich den Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und den Ausschuss der Regionen (AdR). Die Kommission ermutigt diese Gremien mit Nachdruck, eine proaktivere 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 sind gemäß den Verträgen eine der Aufgaben der Kommission und helfen zu gewährleisten, dass die der Legislative vorgelegten Vorschläge solide sind. 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"*.³

Somit besteht kein Widerspruch zwischen umfassenden Anhörungen und dem Begriff der repräsentativen Demokratie. Allerdings versteht sich von selbst, dass die Beschlussfassung in der EU in erster Linie durch die gewählten Vertreter der europäischen Bürger legitimiert ist. Das Europäische Parlament stellte in seiner Entschließung über das Weißbuch über das

³ Protokoll Nr. 7 zum Vertrag von Amsterdam über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

europäische Regieren⁴ 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 der Teilnehmer am Konsultationsprozess 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.”*⁵. Dies bedeutet, dass die für eine besondere Anhörung relevanten Zielgruppen auf der Grundlage eindeutiger Kriterien festgelegt werden müssen.

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: Eine vernünftige Konsultation dient einem dualen Zweck, indem gleichzeitig die Qualität der Politik und die Einbindung der betroffenen Parteien sowie der breiten Öffentlichkeit verbessert werden. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass transparente und kohärente Konsultationsverfahren seitens der Kommission nicht nur zu einer stärkeren Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit führen, sondern auch der Legislative mehr Möglichkeiten geben, die Tätigkeiten der Kommission zu überprüfen (z.B. durch Bereitstellung von zusammenfassenden Dokumenten über die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens).

Die besondere Rolle der organisierten Zivilgesellschaft

Auch wenn sich die Zielgruppen von Konsultationsverfahren entsprechend den Umständen ändern, sollten alle gesellschaftlich wichtigen Interessengruppen 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 wurde im 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.

Diese besondere Rolle der organisierten Zivilgesellschaft in modernen Demokratien ist eng verbunden mit dem in Artikel 12 der EU-Grundrechtecharta⁶ verankerten Grundrecht der Bürger, Vereinigungen zu bilden, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen. Die Mitgliedschaft in einer Vereinigung bietet dem Bürger eine weitere Möglichkeit, sich neben der Mitarbeit in politischen Parteien oder durch Wahlen aktiv zu beteiligen.

⁴ A5-0399/2001

⁵ Weißbuch über das europäische Regieren

⁶ "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 zusammenzuschließen (...)."

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 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”⁷ 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, sowie Religionsgemeinschaften.⁸

Die "organisierte Zivilgesellschaft" bildet somit die Grundstruktur der Gesellschaft außerhalb der staatlichen und öffentlichen Verwaltung, wozu auch Wirtschaftsakteure gehören, die generell nicht als “dritter Sektor” oder NROs angesehen werden. Der Begriff hat den Vorteil, dass alle einbezogen werden, und zeigt, dass der Gedanke dieser Organisationen 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 jüngsten Jahren hat sie mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Konsultationen weiter zu verbessern. An dieser Stelle seien einige Beispiele genannt.

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 zur Sammlung und Analyse von Reaktionen des Marktes ist, die dann in die Politikgestaltung der EU einfließen. Die IPM ist eine der Maßnahmen, die der Kommission als moderner Verwaltung helfen soll, rascher und genauer auf die Bedürfnisse von Bürgern, Verbrauchern und Unternehmen zu reagieren.

⁷ Aufgrund ihrer Repräsentativität spielen Gewerkschaften und Arbeiterverbände eine besondere Rolle. Zum Beispiel schreibt der EG-Vertrag vor, dass die Kommission Unternehmer und Arbeitnehmer bei der Ausarbeitung von Vorschlägen, insbesondere auf sozialpolitischem Gebiet, konsultiert. Unter bestimmten Umständen können sie bindende Vereinbarungen treffen, die anschließend in Gemeinschaftsrecht umgewandelt werden (im Rahmen des Sozialen Dialogs).

⁸ 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).

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 kann. Diese Mechanismen sind:

- ein Feedback-Mechanismus, mit dessen Hilfe spontane Reaktionen des Marktes gesammelt werden können. Er 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;
- ein 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 zur Einschätzung von Meinungen ein.

CONECCS

Angaben zu den förmlichen oder strukturierten Beratungsgremien finden sich in der Datenbank CONECCS (*Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft*)⁹. 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.

Informationen über nicht gewinnorientierte Organisationen der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene sind ebenfalls auf der CONECCS-Webseite des Internet-Servers EUROPA abrufbar. Dieses Verzeichnis von Organisationen wird auf freiwilliger Basis erstellt und ist als reine Informationsquelle konzipiert, die keinerlei Wertung vornimmt. CONECCS ist ein dynamisches Hilfsmittel und wird ständig weiterentwickelt.

Die Kommission wird diesen Prozess zur Verbesserung ihrer Konsultationsverfahren in Zukunft fortsetzen. Sie ist beispielsweise fest entschlossen, in einem Bereich, der für die Bürger Europas von besonderer Bedeutung ist, das "Aarhus"-Übereinkommen der VN-Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu den Gerichten in Umweltfragen umzusetzen¹⁰.

Eine proaktivere 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 verdeutlichen sie eine tief verwurzelte Tradition des Konsultierens. Die Kommission möchte ihre Erfahrung nutzen und sie ermutigen, eine proaktivere Rolle zu übernehmen.

Dementsprechend hat die Kommission im Jahre 2001 Kooperationsprotokolle mit dem WSA und dem AdR abgeschlossen. Der Sinn dieser Protokolle ist es, ihre Mittlerrolle zwischen einerseits den EU-Organen und andererseits der organisierten Zivilgesellschaft (WSA) bzw. den regionalen und kommunalen Behörden (AdR) zu stärken. Was den WSA betrifft, entspricht dieser neue Ansatz genau dem Geist des Vertrages von Nizza. Der Vertrag stärkte

⁹ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm

¹⁰ Hierfür könnten zusätzliche Durchführungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich sein, über die gegenwärtig Überlegungen angestellt werden.

die Rolle des WSA im Gemeinschaftsrahmen, indem verlangt wurde, dass *"der Ausschuss aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft besteht."* Was den AdR betrifft, ist das Protokoll über die Zusammenarbeit aufgrund der Doppelrolle des Ausschusses entscheidend: er ist das vertretende Organ der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften in der EU und handelt als unverzichtbarer Mittler zwischen diesen Behörden und den EU-Organen.

Innerhalb der Kommission werden die Protokolle anhand eines internen Leitfadens für die Kommissionsdienststellen umgesetzt¹¹.

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

IV. Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Nach Veröffentlichung ihres Weißbuches über das europäische Regieren hat die Kommission zahlreiche Kommentare erhalten¹², in denen die Verpflichtung der Kommission zur Schaffung eines kohärenten Rahmens für die Konsultation der betroffenen Parteien begrüßt wird. Allerdings haben verschiedene Organisationen ihren Wunsch bekundet, der Kommission detailliertere Kommentare auf der Grundlage eines konkreten Vorschlags für einen Konsultationsrahmen zu liefern.

Die Kommission hat daher beschlossen, einen derartigen Vorschlag in Form eines Konsultationsdokuments¹³ zu veröffentlichen und alle interessierten Parteien aufgefordert, ihre Kommentare zu den allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards einzureichen. Dieses Vorgehen wurde von allen Konsultierten sehr begrüßt. In einem der Beiträge wurde gesagt: *"Die Tatsache, dass die Kommission eine Anhörung zu den vorgeschlagenen allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards durchführt, ist selbst ein Beweis bewährter Konsultationspraxis"*.

Bei der Kommission gingen insgesamt 88 Beiträge ein. Hierzu zählen Kommentare der Regierungen von Mitgliedstaaten (Deutschland, Schweden, Vereinigtes Königreich) und eines Nichtmitgliedstaates (USA) sowie internationaler, europäischer und nationaler Organisationen (private und NROs), regionaler und kommunaler Behörden, von Religions- und Kirchengemeinschaften, einzelner Bürger und einzelner Unternehmen. Eine Liste aller Beteiligten findet sich im Anhang. Der vollständige Wortlaut der Beiträge ist im Internet verfügbar, zusammen mit Angaben über die allgemeinen Ziele und die Struktur jener Gruppen, die Kommentare im Namen ihrer Organisationen eingereicht haben.¹⁴

¹¹ Die Umsetzung dieser Protokolle führt insbesondere zu Anfragen nach sondierenden Stellungnahmen zu bereichsübergreifenden Fragen im Rahmen der strategischen Prioritäten der Kommission und systematischen Konsultationen zu Grün- bzw. Weißbüchern und einer Zunahme der Ad-hoc-Zusammenarbeit (Anhörungen, gemeinsame Konferenzen und dergleichen).

Soweit der WSA betroffen ist, könnten auf der Grundlage seiner übergreifenden Synthesefunktion weitere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die die Rolle des WSA als Motor des Dialogs mit der Zivilgesellschaft stärken.

¹² Diese Kommentare sind wiedergegeben auf: http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index_en.htm

¹³ "Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission" (KOM (2002) 277 endg.)

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/consultation/index_de.htm

Sowohl die Quantität als auch die sehr hohe Qualität der verschiedenen Beiträge zeigen das deutliche Interesse externer Parteien an der Konsultationspraxis der Kommission.

Alle bei der Kommission eingegangenen Reaktionen und Kommentare wurden sorgfältig dahingehend geprüft, ob und inwieweit sie in die endgültige Gestaltung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards einbezogen werden können, die die Kommission durch dieses Dokument annimmt.

1. Hauptmerkmale der geänderten allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards

Die Überarbeitung des ursprünglichen Entwurfs führte zu folgenden wesentlichen Änderungen:

- Der Umfang der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards wurde genauer gefasst.
- Eine deutlichere Verbindung zwischen den Wirkungsanalyseverfahren der Kommission und der Nutzung von Konsultationen wurde hergestellt.
- Die operationellen Auswirkungen der allgemeinen Grundsätze wurden deutlicher dargestellt.
- Die Sachzwänge der europäischen und nationalen Organisationen bei der Erarbeitung von Kommentaren zu Konsultationsdokumenten der Kommission im Namen ihrer Mitglieder wurden berücksichtigt.
- Die Anwendung von Auswahlkriterien für zielgerichtete Konsultationen wird detaillierter erläutert.

Ferner führt die Kommission eine Reihe von Umsetzungsmaßnahmen ein, um eine ordnungsgemäße Anwendung und Überwachung in allen Dienststellen zu gewährleisten (siehe Kapitel IV.3).

2. Feedback auf die eingegangenen Kommentare

Entsprechend den im Konsultationsdokument niedergelegten Leitlinien beabsichtigt die Kommission, ein Feedback zu den wichtigsten Themen, die von den Teilnehmern am Konsultationsverfahren zu den vorläufigen allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards angesprochen wurden, zu geben.

ART DES DOKUMENTS

Einige der Angehörten stellten den Beschluss der Kommission, Konsultationsstandards in Form einer Mitteilung der Kommission (d.h. in Form eines politischen Dokuments) festzulegen anstatt ein rechtsverbindliches Instrument zu verabschieden, in Frage. Sie behaupten, dass dies die Standards wirkungslos machen würde, und die Kommission nicht in der Lage wäre, die Konsequenz und Kohärenz ihrer Konsultationsverfahren zu gewährleisten.

Die Kommission bleibt jedoch bei ihrer Überzeugung, dass ein rechtsverbindliches Konsultationskonzept aus zwei Gründen zu vermeiden ist: Erstens muss eine klare Trennlinie zwischen Konsultationen, die auf eigene Initiative der Kommission vor Annahme eines Vorschlags eingeleitet werden, und dem sich anschließenden formellen und verbindlichen Beschlussfassungsprozess entsprechend den Verträgen gezogen werden. Zweitens muss eine

Situation vermieden werden, in der ein Vorschlag der Kommission vor dem Gerichtshof angefochten werden kann, weil angeblich keine Konsultation der betroffenen Parteien erfolgt ist. Ein solcher übertrieben legalistischer Ansatz wäre unvereinbar mit der Notwendigkeit einer fristgerechten Umsetzung der Politik sowie mit den Erwartungen der Bürger, dass die Europäischen Organe sich mit inhaltlichen Fragen befassen, statt sich auf die Verfahren zu konzentrieren.

Ferner ist die Befürchtung einiger Teilnehmer am Konsultationsverfahren, dass die Grundsätze und Leitlinien aufgrund ihrer Unverbindlichkeit sinnlos sind, auf ein Missverständnis zurückzuführen. Es versteht sich von selbst, dass, wenn die Kommission beschließt, ihre Grundsätze und Leitlinien anzuwenden, ihre Dienststellen entsprechend handeln müssen.

Schließlich ist die Kommission der Meinung, dass die Verbesserung ihrer Konsultationspraxis sich nicht auf 'Befehl und Kontrolle' stützen sollte, sondern auf die Bereitstellung einer angemessenen Anleitung und Unterstützung für Kommissionsbeamte, die das Konsultationsverfahren leiten. Die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards sollten als Bezugspunkt für einen ständigen internen Lernprozess dienen.

Darüber hinaus gibt es einen Aktionsplan für einen jährlichen Bericht über "eine bessere Rechtsetzung", der die Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards umfasst.

UMFANG

Viele der Konsultierten wünschten eine deutlichere Erklärung der Art von Initiativen, auf die sich der neue Konsultationsrahmen bezieht. Dementsprechend hat die Kommission den Umfang der Konsultationsstandards erläutert.

Allerdings hat die Kommission den Vorschlag einiger Teilnehmer nicht aufgenommen, den Umfang der Standards allgemein (auf alle Konsultationen) auszuweiten bzw. sie von dem Kommissionskonzept, erweiterte Wirkungsanalysen vorzunehmen, zu trennen. Dieser Beschluss entspricht dem zugrundeliegenden Prinzip der Verhältnismäßigkeit, der die Verwaltungspraxis der Kommission bestimmt (siehe die allgemeinen Grundsätze unter der Überschrift 'Effektivität'). Er ist ebenfalls mit der Tatsache verbunden, dass die Kommission ihren Konsultationsbedarf von Fall zu Fall entsprechend ihrem Initiativrecht beurteilen muss.

Ebenso muss die Kommission betonen, dass eine Konsultation niemals unbegrenzter oder permanenter Prozess sein kann. Mit anderen Worten: Es gibt einen Zeitpunkt für die Konsultation und für die interne Beschlussfassung sowie für den endgültigen Beschluss, der von der Kommission gefasst wird.

ZUGANG ZU KONSULTATIONSVERFAHREN

Im Konsultationsdokument der Kommission wurde unterschieden zwischen offenen und zielgerichteten Konsultationsverfahren, die dazu führte, dass viele sich die Frage stellten, ob der Zugang zu Konsultationen beschränkt werden sollte, und wie die Qualität der Eingaben der betroffenen Parteien bewertet werden würde.

Es gab ein umfassendes Meinungsspektrum: Einige waren der Meinung, dass nur repräsentative europäische Organisationen angehört werden sollten, während andere der

Auffassung waren, dass keine interessierte oder betroffene Partei ausgeschlossen werden sollte.

Dementsprechend möchte die Kommission betonen, dass sie an einem einschließenden Konzept entsprechend dem Grundsatz des offenen Regierens festhält: Jeder Bürger, jedes Unternehmen oder jeder Verband kann die Kommission nach wie vor mit Input versorgen. Mit anderen Worten: Die Kommission beabsichtigt nicht, neue bürokratische Hürden zu errichten, um die Zahl derjenigen, die sich an Konsultationsverfahren beteiligen können, zu beschränken.

Allerdings müssen zwei zusätzliche Überlegungen in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden. Erstens verlangen die bewährten Verfahren, dass die Zielgruppe vor der Einleitung eines Konsultationsverfahrens eindeutig bestimmt wird. Mit anderen Worten: Die Kommission sollte sich aktiv um Input seitens der betroffenen Parteien bemühen; daher müssen diese auf der Grundlage solider Kriterien ausgewählt werden. Zweitens sind eindeutige Auswahlkriterien auch dort notwendig, wo der Zugang zur Konsultation aus praktischen Gründen begrenzt ist. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung betroffener Parteien an beratenden Gremien oder Anhörungen. Die unter Standard B aufgeführten Elemente sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Die Kommission unterstreicht die Bedeutung, die sie dem Input repräsentativer europäischer Organisationen beimisst. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Reihe von Auswahlkriterien für den Dialog mit der Zivilgesellschaft aufgestellt hat¹⁵. Allerdings sollte die Frage der Repräsentativität auf europäischer Ebene nicht als einziges Kriterium verwendet werden, wenn die Bedeutung oder Qualität von Kommentaren beurteilt wird. Die Kommission vermeidet Konsultationsverfahren, die den Eindruck erwecken könnten, dass "Brüssel nur mit Brüssel redet", wie es jemand nannte. In vielen Fällen können nationale und regionale Standpunkte ebenfalls wichtig sein, um die vielfältigen Situationen in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Ferner können Minderheitenmeinungen ebenfalls eine wesentliche Dimension eines offenen Politikdiskurses bieten. Andererseits ist es für die Kommission wichtig, festzustellen, wie repräsentativ die Ansichten sind, wenn politische Entscheidungen nach einem Konsultationsverfahren getroffen werden.

Daher ist es für die Kommission bei der Festlegung von Zielgruppen für eine Konsultation entscheidend, dass gewährleistet wird, dass die betroffenen Parteien die Gelegenheit erhalten, ihre Meinungen zu äußern. Die Mindeststandards wurden neugefasst und entsprechend neugegliedert.

15 "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 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)

TRANSPARENZ UND UNABHÄNGIGKEIT DER BETROFFENEN PARTEIEN

Mehrere Organisationen sind besorgt, dass die Kommission unter dem Vorwand der Transparenz versuchen könnte, sich in den organisatorischen Aufbau ihrer Organisation einzumischen. Die Kommission möchte betonen, dass sie die Unabhängigkeit der externen Organisationen voll und ganz respektiert. Damit das Konsultationsverfahren bedeutsam und glaubwürdig ist, ist es andererseits entscheidend, darzulegen, wer an diesen Verfahren teilgenommen hat. Um dies zu verdeutlichen, wurden die allgemeinen Grundsätze leicht angepasst.

FRISTEN FÜR DIE KONSULTATION

Viele Teilnehmer am Konsultationsverfahren drängten die Kommission, den in Standard D genannten Mindestzeitraum für Konsultationen zu überdenken, weil sechs Wochen nicht lang genug sind, um Kommentare zu erarbeiten. Insbesondere waren die europäischen und nationalen Verbände der Auffassung, dass sie mehr Zeit brauchen, um ihre Mitglieder zu befragen, um konsolidierte Beiträge zu erstellen.

Die Kommission unterstreicht erneut, dass die Konsultationszeiträume einen Ausgleich darstellen müssen zwischen der Notwendigkeit eines angemessenen Inputs und der Notwendigkeit einer raschen Entscheidungsfindung. Standard D wurde gleichwohl geändert, um den Wünschen der Interessensgruppen soweit wie möglich zu entsprechen.

FEEDBACK-BESTIMMUNGEN

Die Kommission wiederholt, dass der Hauptmechanismus für die Übermittlung von Feedback an die Teilnehmer von Konsultationen durch ein offizielles Kommissionsdokument erfolgt, das vom Kollegium der Kommissionsmitglieder genehmigt wird, d.h. insbesondere die Begründung zu den Rechtsetzungsvorschlägen.

Der in einigen Beiträgen geäußerte Vorschlag, Feedback auf individueller Basis (Feedback-Erklärungen) zu geben, entspricht nicht den Anforderungen an die Effektivität des Entscheidungsprozesses. Ferner sollten die betroffenen Parteien berücksichtigen, dass der Entscheidungsprozess der Kommission auf dem Grundsatz der Kollegialität beruht, d.h., dass nur das Kollegium der Kommissionsmitglieder berechtigt ist, das in einem Konsultationsverfahren vorgebrachte Für und Wider abzuwägen und eine endgültige Stellungnahme im Gemeinschaftsinteresse anzunehmen. Dies hindert jedoch einzelne Kommissionsmitglieder oder Kommissionsbeamte auf der zuständigen Ebene nicht daran, sich an einer offenen Debatte mit den betroffenen Parteien über politische Fragen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beteiligen.

EIN BESONDERER RAHMEN FÜR BESONDERE ZIELGRUPPEN

Verschiedene Organisationen verwiesen auf die Notwendigkeit, für ihre jeweiligen Sektoren besondere Konsultationsvereinbarungen zu treffen.

Unter Betonung ihrer Rolle als demokratisch legitimierte Gremien wollten die regionalen und lokalen Behörden über den Stand der Dinge im Hinblick auf die Erarbeitung eines Rahmens für einen systematischeren Dialog mit Verbänden der regionalen und kommunalen Regierungen in der EU informiert werden, den die Kommission in ihrem Weißbuch über das

europäische Regierungen angekündigt hat. Die Kommission erstellt ein Arbeitsdokument, um den Rahmen, den Umfang und die Modalitäten eines derartigen Dialogs zu benennen. Dieses Dokument wird veröffentlicht und zur Konsultation verbreitet.

Die Kirchen forderten die Kommission ebenfalls auf, den Dialog mit den Glaubens- und Religionsgemeinschaften auf eine stabilere Grundlage zu stellen und unterbreiteten der Kommission eine Reihe praktischer Vorschläge.

Eine NRO schlug vor, nach dem Beispiel bestehender Vereinbarungen in einigen Mitgliedstaaten eine 'Übereinkunft' zwischen den Europäischen Organen und Organisationen des Freiwilligensektors zu abschließen.

Sowohl Kirchen als auch NROs befürworteten die Einbeziehung eines Artikels in die Verträge, durch die der Dialog mit religiösen Interessen und der Zivilgesellschaft stärker gefördert wird.

Es ist offenkundig, dass diese Vorschläge über die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien hinausgehen. Gegenwärtig möchte sich die Kommission auf die eigentliche Umsetzung der Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung einschließlich der Konsultationsstandards konzentrieren.

3. Umsetzungsmaßnahmen

Die oben genannten Änderungen sollen für eine reibungslose Umsetzung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards sorgen. Damit die Kommissionsbediensteten sie jedoch korrekt anwenden und sich notwendigerweise aneignen können, sind weitere Maßnahmen erforderlich. Daher werden die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards von folgenden Maßnahmen begleitet:

- Eine Kommissions-Intranet-Webseite bietet den Kommissionsbediensteten eine praktische Anleitung mit Beispielen bewährter Verfahren.
- Gleichzeitig wird ein Helpdesk mit einer Mailbox eingerichtet, an die sich die Bediensteten mit Fragen zur Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards wenden können.
- Durchgeführt werden Sensibilisierungs- und gegebenenfalls besondere Schulungsmaßnahmen.
- Der Jahresbericht über eine 'bessere Rechtsetzung' beinhaltet die Umsetzung des Konsultationsrahmens der Kommission.
- Die Koordinierung der oben genannten Maßnahmen erfolgt im Rahmen des Gesamtnetzes der Kommission für eine 'bessere Rechtsetzung'.

4. Schlussfolgerungen

Die Kommission ist der Auffassung, dass die geänderten allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards gemeinsam mit der Reihe von Umsetzungsmaßnahmen einen weiteren wichtigen Schritt im Prozess zur Verbesserung ihrer Konsultationsmechanismen darstellen.

Selbstverständlich berücksichtigen diese Maßnahmen nicht alle Anträge, die die betroffenen Parteien während der Konsultationen über das ursprüngliche Konzept, das die Kommission im Juni 2002 vorgeschlagen hat, vorgebracht haben. Die Kommission ist gleichwohl der Ansicht, dass die im vorliegenden Dokument gefassten Beschlüsse eine Ausgewogenheit zwischen den Erwartungen der betroffenen Parteien und der Notwendigkeit eines Rahmens, der unter den bestehenden Umständen realistisch und verwaltungstechnisch machbar ist, herstellen.

Die in Teil V enthaltene endgültige Reihe allgemeiner Grundsätze und Mindeststandards ist ab dem 1. Januar 2003 anwendbar.

V. Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen der Kommission

Art und Umfang

Das Konsultationsverhältnis zwischen der Kommission und den betroffenen Parteien sollte auf bestimmten Grundsätzen beruhen. Diese Grundsätze bestimmen das Umfeld, in dem beide Parteien sich bewegen. Sie bilden ferner den Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen im Bereich der Konsultationspolitik. Die 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.

Bei Anhörungen zu größeren politischen Initiativen befolgt die Kommission die in diesem Dokument dargelegten allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards, wobei etwaigen fortgeschrittenen Praktiken der Kommissionsdienststellen oder für bestimmte Politikbereiche zu entwickelnden Sonderbestimmungen nicht vorgegriffen werden soll. Weder die allgemeinen Grundsätze, noch die Mindeststandards sind rechtsverbindlich.

In einem ersten Schritt konzentriert sich die Kommission auf die Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards bei Initiativen, die einer ausführlichen Wirkungsanalyse unterliegen. Gleichwohl werden die Generaldirektionen der Kommission aufgefordert, die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards bei allen anderen Konsultationen, die sie durchzuführen gedenken, anzuwenden.

Ob eine ausführliche Wirkungsanalyse notwendig ist, wird von der Kommission in der "jährlichen Strategieplanung" oder spätestens in ihrem Arbeitsprogramm auf der Grundlage der vorläufigen Bewertungserklärungen beschlossen. Bei der Entscheidung, ob eine ausführliche Wirkungsanalyse erforderlich ist, lässt sich die Kommission *unter anderem* von folgenden Kriterien leiten:

- Ob der Vorschlag wesentliche ökonomische, umweltpolitische bzw. gesellschaftliche Auswirkungen auf einen bestimmten Sektor hat, und ob der Vorschlag wesentliche Auswirkungen auf wichtige betroffene Parteien hat.
- Ob der Vorschlag eine wesentliche politische Reform in einem oder mehreren Sektoren darstellt.

Die Mitteilung der Kommission über Wirkungsanalysen schloss verschiedene Maßnahmen von der Notwendigkeit von Wirkungsanalysen aus, so z.B. Grünbücher, da in ihnen die Politikgestaltung noch im Gange ist, ohne dass es zu direkten Auswirkungen kommt. Im Sinne der Konsultation sind Grünbücher aufgrund ihrer besonderen Art Initiativen, für die die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards gelten.

Im Sinne dieses Dokumentes ist unter '**Konsultation**' der Prozess zu verstehen, in dessen Rahmen die Kommission die betroffenen externen Parteien vor einem Beschluss durch die Kommission in die Politikgestaltung einbeziehen möchte. Folglich sind folgende Felder 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 Artikel 137 bis 139 EGV)
- Die Konsultation betreffende Bestimmungen internationaler Abkommen
- Entscheidungen, die im Rahmen eines förmlichen Anhörungsverfahrens der Mitgliedstaaten getroffen werden ("Komitologieverfahren")¹⁶.

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 Nutzung von Expertenwissen, die darauf abzielen, bewährte Verfahren zusammenfassen und verbreiten. Sie sollen insbesondere die Zurechenbarkeit, Pluralität und Integrität des in Anspruch genommenen Expertenwissens gewährleisten. Sie kommen vor allem in Situationen zum Tragen, in denen die Kommission politischen Themen gegenübersteht, für die Expertenrat gebraucht wird¹⁷.
- Ein Rahmen für einen systematischeren Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden in der EU.

Diese Instrumente entsprechen dem besonderen Bedarf der jeweiligen 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.”¹⁸

Die Kommission hat sich bei der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik zu einem "einschließenden" Konzept verpflichtet, was bedeutet, dass bei großen politischen Initiativen möglichst umfassend konsultiert wird. Dies gilt insbesondere für Legislativvorschläge.

OFFENHEIT UND VERANTWORTLICHKEIT

“Die [Europäischen] Organe sollten offener arbeiten [...], um das Vertrauen in komplexe Institutionen zu stärken.”¹⁹

“Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen.”²⁰

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

17 Die Leitlinien werden in Abstimmung mit den Mindeststandards umgesetzt, insbesondere, da politische Prozesse häufig eines Austausches zwischen Experten und betroffenen Parteien bedürfen.

18 Weißbuch über das europäische Regieren

19 Ebd.

20 Ebd.

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.

Daher müssen von der Kommission durchgeführte Konsultationsverfahren sowohl für die unmittelbar Beteiligten, als auch für die breite Öffentlichkeit transparent sein. Folgendes muss deutlich werden:

- welche Themen zur Debatte stehen
- welche Mechanismen für die Anhörung angewendet werden
- wer angehört wird, und warum
- wodurch die Entscheidungen bei 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.

Betroffene Parteien, die Kommentare zu einem Handlungsvorschlag der Kommission abgeben möchten, müssen deshalb bereit sein, der Kommission und der breiten Öffentlichkeit die oben beschriebenen Informationen zur Verfügung zu stellen. Diese Informationen können entweder über die Datenbank CONECCS (bei Organisationen, die für diese Datenbank in Frage kommen²¹ und freiwillig aufgenommen werden möchten) oder durch andere Maßnahmen, z.B. auf der Grundlage besonderer Informationsblätter zur Verfügung gestellt werden. Werden diese Angaben nicht zur Verfügung gestellt, werden die Einreichungen als Einzelbeiträge angesehen.

EFFEKTIVITÄT

“Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen und [...]das Nötige vorsehen.”²²

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,

21 Um in Frage zu kommen, muss es sich bei der Organisation um ein auf europäischer Ebene organisiertes gemeinnütziges repräsentatives Gremium handeln, d.h. Mitglieder in zwei oder mehr Mitgliedstaaten oder Beitrittsländern der Europäischen Union aufweisen, in einem oder mehreren Politikbereichen der Kommission aktiv sein und über das entsprechende Know-how verfügen, eine gewisse formale oder institutionelle Existenz aufweisen und bereit sein, von der Kommission verlangte angemessene Informationen zur Aufnahme in die Datenbank oder zur Stützung ihres Aufnahmeantrags bereitzustellen.

22 Ebd.

Leistungsindikatoren und gegebenenfalls die eigentlichen Grundzüge dieser Politik nehmen können. Konsultationen in mehr als einer Phase können erforderlich sein.

Ferner 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 ihren Verpflichtungen gegenüber den anderen europäischen Organen entsprechend den Verträgen sowie ihre internationalen Verpflichtungen gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen Rechnung tragen.

Voraussetzung für Effizienz ist die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Art und Umfang der Konsultation müssen daher stets in einem angemessenen Verhältnis zu den 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.”²³

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

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

Dies wird gewährleistet durch geeignete Koordinierung und Übermittlung im Zusammenhang der Kommissionsmaßnahmen "Für eine bessere Rechtsetzung".

Die Kommission ermutigt die Interessengruppen, eigene Mechanismen zur Kontrolle des Prozesses einzurichten, um Lehren daraus ziehen und die Effektivität ihres Beitrags zu einem transparenten, offenen und verantwortungsvollen System überprüfen zu können.

Mindeststandards

A. EINDEUTIGER INHALT DER KONSULTATIONSVERFAHREN

Jegliche Kommunikation im Hinblick auf Konsultationen muss 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

23 Ebd.

- Angaben zu Ansprechpartnern und Fristen
- Erläuterungen im Hinblick auf die Behandlung der Beiträge durch die Kommission, das zu erwartende Feedback und Einzelheiten der folgenden Phasen der politischen Erarbeitung
- Hinweise auf einschlägige Dokumentation, falls nicht beigelegt (gegebenenfalls auch unterstützende Dokumente der Kommissionsdienststellen).

B. ZIELGRUPPEN FÜR KONSULTATIONEN

Bei der Bestimmung von Zielgruppen für Konsultationsverfahren muss die Kommission gewährleisten, dass betroffene Parteien Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.

Damit die Konsultationen gerecht verlaufen, sollte die Kommission dafür Sorge tragen, dass folgende Parteien angemessen in Konsultationsverfahren eingebunden werden:

- Parteien, die von der Politik betroffen sind
- Parteien, die an der Umsetzung der Politik beteiligt sind, oder
- Gremien, 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 Kriterien berücksichtigen:

- die größeren Auswirkungen der Politik auf andere Politikfelder, z.B. Umweltschutzinteressen²⁴ oder Verbraucherschutz
- gegebenenfalls die Notwendigkeit einschlägiger Erfahrungen, Expertenwissen oder technisches Know-how
- die Notwendigkeit, gegebenenfalls auch nicht organisierte Interessengruppen zu konsultieren
- die einschlägigen Erfahrungen der an früheren Konsultationen Beteiligten
- gegebenenfalls die Notwendigkeit einer Ausgewogenheit zwischen den Vertretern:
 - sozialer und wirtschaftlicher Gremien
 - großer und kleiner Organisationen oder Unternehmen
 - vielfältiger Einheiten (z.B. Kirchen und Religionsgemeinschaften) und besonderer Zielgruppen (z.B. Frauen, ältere Menschen, Erwerbslose oder ethnische Minderheiten)

²⁴ Artikel 6 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

- 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 auch Beiträge betroffener Parteien, die auf europäischer Ebene organisiert sind, einholen.

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).

C. VERÖFFENTLICHUNG

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

Um sich an die breite Öffentlichkeit zu wenden, wird eine zentrale Anlaufstelle für Konsultationen eingerichtet, bei der die betroffenen Parteien Informationen und einschlägige Dokumentationen finden können. Die Kommission greift hierfür auf das Internetportal "Ihre Stimme in Europa"²⁵ zurück.

Allerdings könnte es gleichzeitig sinnvoll sein, traditionellere Internet-Alternativen (z.B. Pressemitteilungen oder Postsendungen) beizubehalten. Gegebenenfalls und im Rahmen des Möglichen stellt die Kommission Konsultationsdokumente in alternativen Formaten bereit, damit Behinderte leichter Zugang finden.

D. FRISTEN FÜR EINE PARTIZIPATION

Die Kommission sollte für Planung und Antworten auf Einladungen und schriftliche Beiträge ausreichend Zeit einräumen. Sie sollte sich bemühen, für Antworten zu schriftlichen öffentlichen Konsultationen eine Frist von mindestens acht 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 ein Konsultationszeitraum von mehr als acht Wochen erforderlich sein, um folgendes zu berücksichtigen:

²⁵ http://europa.eu.int/yourvoice/index_de.htm

- die Notwendigkeit für europäische oder nationale Organisationen, die Mitglieder anzuhören, um zu einem konsolidierten Standpunkt zu gelangen
- bestimmte bestehende bindende Instrumente (dies gilt insbesondere für die Meldepflicht aufgrund des WTO-Abkommens)
- die Besonderheiten eines Vorschlags (z.B. wegen der Unterschiedlichkeit der betroffenen Parteien oder der Komplexität des Themas, um das es geht)
- Hauptferienzeit.

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

E. EINGANGSBESTÄTIGUNG UND FEEDBACK

Der Eingang von Beiträgen ist zu bestätigen. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen sind auf Internetseiten, die über einen Link mit der zentralen Anlaufstelle verbunden sind, zu veröffentlichen.

Je nach Anzahl der eingegangenen 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 bei der zentralen Internet-Anlaufstelle abgegeben, 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. Beiträge im Rahmen offener, öffentlicher Konsultationen werden bei der zentralen Anlaufstelle veröffentlicht. Die Ergebnisse anderer Formen der Konsultation sollten, soweit möglich, ebenfalls bei der zentralen Internet-Anlaufstelle öffentlich nachprüfbar sein.

Die Kommission stellt ein angemessenes Feedback für die Parteien, die geantwortet haben, und die Öffentlichkeit bereit. Zu diesem Zweck beinhalten die Begründungen zu den Legislativvorschlägen oder zu den Mitteilungen der Kommission im Nachgang zu einem Konsultationsverfahren die Ergebnisse dieser Konsultationsverfahren sowie Erläuterungen zu ihrer Durchführung und zu der Art und Weise, wie die Ergebnisse im Vorschlag berücksichtigt wurden. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der im Rahmen des Wirkungsanalyseprozesses durchgeführten Konsultationen in den entsprechenden Berichten zusammengefasst.

ANHANG

Liste der Beteiligten (KOM(2002)277)

Regierungen

Mitgliedstaaten

Deutschland
Schweden
Vereinigtes Königreich

Nichtmitgliedstaaten

Vereinigte Staaten

Privater Sektor

Europäische Organisationen

Arbeitgeberverbände:

UEAPME Europäische Union für Handwerk und kleine und mittlere Unternehmen
UNICE Europäischer Industrie- und Arbeitgeberverband

Handelskammern:

EU Committee of the American Chamber of Commerce
EuroChambres

Berufsverbände:

ACE Architects' Council of Europe
EuroCommerce
ESBG European Savings Banks Group
EWLA European Women Lawyers Association
FEE Fédération des Experts Comptables Européens
PGEU Pharmaceutical Group of the European Union

Hersteller- und Dienstleistungsverbände:

AIG Advertising Information Group
AIM European Brands Association
AMDEA Association of Manufacturers of Domestic Appliances
BIPAR European Federation of Insurance Intermediaries
CEA Comité Européen des Assurances
CEPF Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers
CEPS European Confederation of Spirits Producers
Coalition on Fair Trade
EFCO&HPA European Federation of Camping Organisationen und Holiday Park Associations
FEDIAF Fédération européenne de l'industrie des aliments pour animaux familiers
HOTREC Hôtels, Restaurants et Cafés en Europe

WFA World Federation of Advertisers

Nationale Organisationen

Arbeitgeberverbände:

CBI Confederation of British Industry (UK)

EEF Engineering Employers Federation (UK)

REC Recruitment und Employment Confederation (UK)

Handelskammern:

BCI Birmingham Chamber of Commerce & Industry (UK)

WKÖ Wirtschaftskammer Österreich (A)

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag (D)

Berufsverbände:

BFB Bundesverband der Freien Berufe (D)

BStBK Bundessteuerberaterkammer (D)

Hersteller- und Dienstleistungsverbände:

AA Advertising Association (UK)

BAB Bureau de l'Agriculture Britannique (UK)

BBA British Bankers' Association (UK)

BRC British Retail Consortium (UK)

CDV Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (D)

LIBA London Investment Banking Association (UK)

NAM U.S. National Associations of Manufacturers (US)

NEMA National Electrical Manufacturers Association (US)

NNR Board of Swedish Industry und Commerce for Better Regulation (S)

Smallbusiness Europe (UK)

Andere:

BAK - Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte/Bundesarbeitskammer (A)

Small Business Council UK (UK)

Unternehmen

Barclays

The Boots Company

Telefónica

RPA Risk & Policy Analysts

NROs

Europäische Organisationen

Verbraucherschutz:

BEUC European Consumers' Organisation

Umweltschutz:

EEB European Environmental Bureau
 EPRO Environment Platform for Regional Offices
 IFN Friends of Nature International

Soziales:

Caritas Europe und Eurodiaconia
 CEDAG European Council for Voluntary Organisations
 ESAN Le réseau européen d'action sociale
 Social Platform

Familie und Jugend:

COFACE Confederation of Family Organisations in the European Community

Bürgerrechte:

ECAS - Euro Citizen Action Service

Nationale Organisationen

Polish NGO Office (PL)
 CA Consumers' Association (UK)
 NCC National Consumer Council (UK)
 NCVO National Council of Voluntary Organisations (UK)
 FMR Forum Menschenrechte, European working group (D)

Regionale und kommunale Interessen***Europäische Organisationen***

CEMR Council of European Municipalities and Regions
 CPMR Peripheral Maritime Regions of Europe
 Eurocities
 Group of European Regions

Nationale Organisationen

ALFRA Association of Finnish Local and Regional Authorities (FIN)
 DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund (D)
 EERA East of England Regional Assembly (UK)
 LGIB Local Government International Bureau (UK)
 Provincia di Pordenone (I)
 Region de Murcia (E)
 Region Skåne (S)
 Scottish Executive and COSLA (Convention of Scottish Local Authorities) (UK)
 WOSEC West of Scotland European Consortium (UK)

Religiöse Interessen/Kirchen***Europäische Organisationen***

CEC Church and Society Commission of the Conference of European Churches

COMECE Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft

Nationale Organisationen

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (D)

EKD Evangelische Kirche in Deutschland (D)

Think-tanks und Forschungseinrichtungen

EPF European Policy Forum

Risk Forum of the European Policy Centre

Einzelbeiträge

Mark Boleat

Ulrich Pätzold

Andere

Euro Info Centre network

Hungarian-Swedish Advanced Quality Management Associates International