



68. Plenartagung
13./14. Februar 2007

STELLUNGNAHME
des Ausschusses der Regionen

"EUROPÄISCHE TRANSPARENZINITIATIVE"

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

- begrüßt die Initiative der Kommission zur Förderung von mehr Transparenz. Wenn die EU-Institutionen rechenschaftspflichtig und demokratisch, effizient und auf die Bedürfnisse der Bürger ausgerichtet bleiben sollen, ist eine höhere Transparenz entscheidend; erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass auch eine stärkere Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die EU-Rechtsetzungs- und Entscheidungsfindungsverfahren notwendig ist, wenn die Europäische Union ihre demokratische Legitimation wirklich erhöhen will;
- bedauert jedoch, dass die lokale und regionale Dimension in der Initiative nicht erwähnt wird, und fordert die Kommission dringend auf, sie stärker einzubeziehen;
- hebt hervor, dass die EU eine Partnerschaft von Institutionen auf mehreren Ebenen darstellt, bei der die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene in die europäische Politikgestaltung einbezogen werden;
- ist der Ansicht, dass erneut darauf hingewiesen werden sollte, dass zwischen einer Konsultation der EU-Institutionen mit den gewählten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften einerseits und den spezielle Interessen vertretenden Lobby-Organisationen andererseits zu unterscheiden ist;
- begrüßt die Tatsache, dass die Europäische Kommission einen ständigen und systematischen Dialog mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie deren europäischen und nationalen Verbänden in Bereichen eingeleitet hat, in denen diese für die Umsetzung bzw. Anwendung verantwortlich sind; ist jedoch der Ansicht, dass die Rahmenbedingungen für diesen Dialog noch verbessert werden können;
- begrüßt die durch die Registrierung von Lobby-Organisationen entstehende höhere Transparenz;
- ist jedoch nicht der Ansicht, dass eine auf freiwilliger Registrierung beruhende Vereinbarung eine ausreichende Transparenz gewährleisten kann;
- ist davon überzeugt, dass es wichtig ist, ein reibungsloses und einfaches Verfahren für künftige Registrierungen zu gewährleisten. Das Register sollte von der Europäischen Kommission geführt werden;
- unterstützt die Bestrebungen der Kommission, die Verwendung von EU-Mitteln transparenter zu gestalten, und fordert die Mitgliedstaaten auf, EU-Gelder im Rahmen einer "geteilten Mittelverwaltung" zu verwenden. Es liegt im Interesse aller Empfänger, bezüglich der Finanzierung durch die Gemeinschaft transparent zu verfahren.

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN -

gestützt auf das Grünbuch *Europäische Transparenzinitiative* der Europäischen Kommission (KOM(2006) 194 endg.);

aufgrund des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 3. Mai 2006, den Ausschuss gemäß Artikel 265 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen;

aufgrund des Beschlusses seines Präsidiums vom 25. April 2006, die Fachkommission für konstitutionelle Fragen, Regieren in Europa und für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit der Ausarbeitung einer diesbezüglichen Stellungnahme zu beauftragen;

gestützt auf die Mitteilung des Kommissionspräsidenten und der Mitglieder Wallström, Kallas, Hübner und Fischer Boel an die Kommission: *Vorschlag für eine europäische Transparenzinitiative* vom 9. November 2005¹;

gestützt auf die Mitteilung der Europäischen Kommission *Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission* (KOM(2002) 704 endg.);

gestützt auf seine Stellungnahme vom 12. Oktober 2005 zum Thema *Bessere Rechtsetzung 2004 und Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union* (CdR 121/2005 fin) (Berichterstatter: Herr Delebarre, FR/SPE)²;

gestützt auf seine Stellungnahme vom 13. März 2002 zum *Weißbuch Europäisches Regieren* und zur *Mitteilung betreffend einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union* (KOM(2001) 428 endg., KOM(2001) 354 endg., CdR 103/2001 fin) (Berichterstatter: Herr Delebarre FR/SPE)³;

gestützt auf den am 29. November 2006 von der Fachkommission für konstitutionelle Fragen, Regieren in Europa und für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angenommenen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 235/2006 rev. 1) (Berichterstatter: Per Bødker Andersen (DK/SPE), Bürgermeister der Gemeinde Kolding;

1 http://ec.europa.eu/comm/eti/index_de.htm

2 ABl. C 81 vom 4.4.2006, S. 6–10.

3 ABl. C 192 vom 12.8.2002, S. 24–31.

in Erwägung nachstehender Gründe:

- 1) Transparenz ist ein Schlüsselement in einer Demokratie mit mehreren Regierungs-/Verwaltungsebenen;
- 2) die Prinzipien Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Bürgernähe sind stärker zu berücksichtigen, wenn eine einfache und klare europäische Rechtsetzung entwickelt werden soll, die für die europäischen Bürger leicht verständlich ist;
- 3) die regionalen und lokalen Beteiligten müssen in die Kernthemen der europäischen Agenda unter anderem durch den AdR voll einbezogen werden;
- 4) regionale und lokale Gebietskörperschaften können, wenn sie entsprechend in die Vorbereitungen der Rechtsetzungsvorhaben einbezogen werden, eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung und Durchführung in ihrem jeweiligen Gebiet übernehmen;

verabschiedete auf seiner 68. Plenartagung am 13./14. Februar 2007 (Sitzung vom 13. Februar) folgende Stellungnahme:

*

* *

Standpunkte und Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

1. Allgemeine Bemerkungen

- 1.1 **begrüßt** die Initiative der Kommission zur Förderung von mehr Transparenz. Die europäische Transparenzinitiative ist ein entscheidender Schritt der Kommission zur Förderung einer transparenten Funktionsweise der EU-Institutionen. Wenn die EU-Institutionen rechenschaftspflichtig und demokratisch, effizient und auf die Bedürfnisse der Bürger ausgerichtet bleiben sollen, ist eine höhere Transparenz entscheidend; **erinnert** in diesem Zusammenhang daran, dass auch eine stärkere Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die EU-Rechtsetzungs- und Entscheidungsfindungsverfahren notwendig ist, wenn die Europäische Union ihre demokratische Legitimation wirklich erhöhen will;
- 1.2 **vertritt die Ansicht**, dass die Europäische Kommission mit ihrer Transparenzinitiative eine notwendige Debatte eingeleitet hat, und **ist der Ansicht**, dass es wichtig ist, diese Debatte - auch im Zusammenhang mit der Phase des Nachdenkens und der Debatte über die Zukunft Europas - zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu führen, da die Entscheidungsträger sicherstellen und zeigen müssen, dass die EU demokratisch und reibungslos funktioniert. Die Gewähr-

leistung von Transparenz ist ein entscheidender Schritt dazu, den Bürgern Europa näher zu bringen;

- 1.3 **bedauert** jedoch, dass die lokale und regionale Dimension in der Initiative nicht erwähnt wird, und **fordert** die Kommission **dringend auf**, sie stärker einzubeziehen; **erinnert** an die Zusage der Kommission im Weißbuch zum Europäischen Regieren (2001), dafür Sorge zu tragen, dass die regionalen und lokalen Erfahrungen und Bedingungen bei der Entwicklung politischer Vorschläge berücksichtigt werden;
 - 1.4 **begrüßt** den während des finnischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2006 gefassten Beschluss, sich für höhere Transparenz bei der Arbeit des Rates einzusetzen. Darüber hinaus ist es eine äußerst positive Entwicklung, dass der Rat sich auch damit einverstanden erklärt hat, mehr Entscheidungsprozesse öffentlich zu machen und den Zugang zu Ratsdokumenten zu erweitern; **ist** nichtsdestoweniger **der Auffassung**, dass damit ein erster Schritt in die richtige Richtung getan wurde und **fordert** den Rat daher **nachdrücklich dazu auf**, weitere seiner Beratungen öffentlich zu machen. Dies ist ein wichtiger Ansatz durch den die Bürger den Beschlussfassungsprozess mitverfolgen können;
 - 1.5 **ist der Ansicht**, dass der Begriff "unlautere Lobbyarbeit" möglichst genau definiert werden sollte, um die Möglichkeit zu haben, die Tätigkeit der Lobbyisten zu kontrollieren und im Fall von Verstößen Sanktionen zu verhängen;
 - 1.6 **vertritt die Auffassung**, dass das Ziel der Transparenz die Annäherung zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgerinnen und Bürgern sein muss, damit zur Förderung der Transparenz beigetragen und auf diese Weise die derzeitige Distanz zwischen den EU-Institutionen und ihren Bürgern verringert wird; **erachtet es als fundamental**, Maßnahmen einzuleiten, die wie die Maßnahmen im Rahmen des "Plans D: Demokratie, Dialog und Diskussion" geeignet sind, die Tätigkeiten und Zuständigkeiten der Union bei den Europäern bekannt zu machen, vor allem bei den Jugendlichen, wie dies im Rahmen des Jugendforums geschehen soll;
2. **Partnerschaftliches Regierungshandeln zwischen mehreren Ebenen**
- 2.1 **hebt hervor**, dass die EU eine Partnerschaft von Institutionen auf mehreren Ebenen darstellt, bei der die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in die europäische Politikgestaltung auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene einbezogen werden. Die beste Methode, dafür Sorge zu tragen, dass neue EU-Gesetze wirklich relevant und umsetzbar sind, besteht darin, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu den sie betreffenden Themenbereichen zu konsultieren, den Dialog zu intensivieren sowie mehr Raum für Beteiligung und Mitentscheidung zu geben. Denn die Gebietskörperschaften sind für die Umsetzung und Durchführung der EU-Politik verantwortlich und tragen deshalb wesentlich zur Gewährleistung von Transparenz bei;

2.2 **erkennt jedoch an**, dass nicht nur die Europäische Union verpflichtet ist, Transparenz zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten, aber auch der AdR und alle von ihm vertretenen Verwaltungsebenen sollten mit gutem Beispiel vorangehen und für effiziente, dienstleistungsorientierte und demokratische Behörden sorgen. Folgerichtig sollten auch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten aufgeschlossen dafür sein, in ihren eigenen Verwaltungen für Transparenz zu sorgen;

3. **Mehr Konsultation**

3.1 **ist der Ansicht**, dass erneut darauf hingewiesen werden sollte, dass zwischen einer Konsultation der EU-Institutionen mit den gewählten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und ihren Verbänden einerseits und den spezielle Interessen vertretenden Lobby-Organisationen andererseits zu unterscheiden ist; **betont**, dass der AdR gemeinsam mit den von ihm vertretenen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Teil des europäischen Regierungshandelns ist und daher unmittelbar an allen Initiativen der Europäischen Kommission beteiligt sein sollte, um die Transparenz der Abläufe bei Entscheidungsprozessen in der Europäischen Union zu verbessern;

3.2 **fordert** die Europäische Kommission dazu **auf**, in der Anlage zu Vorschlägen für Rechtsakte und für Maßnahmen ohne Rechtsetzungscharakter stets die bei der Vorbereitung des jeweiligen Vorschlags durchgeführten Veranstaltungen und die diesbezüglich erhaltenen Positionspapiere anzuführen;

3.3 **hebt hervor**, dass der strukturierte Dialog zwischen der Kommission und den Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der auf Grundlage des Weißbuches Europäisches Regieren entwickelt wurde, ein wichtiger Schritt ist, um die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wirklich einzubeziehen; **begrüßt** diese Entwicklung und **betont** die zentrale Rolle, die ihm in diesem Zusammenhang zugeordnet ist;

3.4 **begrüßt** die Tatsache, dass die Europäische Kommission einen ständigen und systematischen Dialog mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sowie deren europäischen und nationalen Verbänden in Bereichen eingeleitet hat, in denen diese für die Umsetzung bzw. Anwendung verantwortlich sind. Es ist wichtig, diesen Dialog ständig weiterzuentwickeln, damit beide Partner voll davon profitieren können; in diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, diesen Dialog im Rahmen der Erarbeitung von Legislativvorschlägen, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen, zu verstärken;

3.5 **ist jedoch der Ansicht**, dass die Rahmenbedingungen für diesen Dialog noch verbessert werden können, und **schlägt deshalb vor**, dass

- normalerweise vier Sitzungen pro Jahr stattfinden, einschließlich der jährlichen Veranstaltung, an der der Kommissionspräsident teilnimmt, um die bestmögliche politische Öffentlichkeitswirksamkeit zu gewährleisten;

- der strukturierte Dialog, um die Aussprachen stärker auf Interaktion und Spontaneität zu gründen, eher als Frage- und Antwortstunde gestalten werden sollte;
- die Vorhaben für den strukturierten Dialog in enger Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss der Regionen und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften entwickelt und die ermittelten Themenbereiche an den Grundbedürfnissen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ausgerichtet werden;
- die Zusammenarbeit mit den lokalen und regionalen Medien zu entwickeln ist;
- den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben werden sollte, schriftliche Anmerkungen einzureichen und Themen vorzuschlagen, die für lokale und regionale Gebietskörperschaften von allgemeiner Bedeutung sind und im Einklang mit der politischen Agenda der Europäischen Union stehen;
- auch die Kommission die Möglichkeit haben sollte, nach den Zusammenkünften schriftliche Rückmeldungen zu geben;
- der Schwerpunkt auf die Verstärkung von Folgemaßnahmen zum strukturierten Dialog auf dem Wege einer regelmäßigen Bewertung in enger Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen sowie den von ihm vertretenen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gelegt wird;
- der Dialog, wo immer dies möglich ist, sich klarer an diejenigen lokalen und regionalen Beteiligten wenden sollte, die unmittelbar von einem Rechtsetzungsvorschlag betroffen sind;
- die Kommission in größerem Umfang und über geeignete Kanäle die gewählten Vertreter und Sachverständigen der nationalen und europäischen Verbände der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften anhört und ihre Zusammenarbeit mit ihnen verstärkt;

3.6 **fordert** die Kommission **auf**, die vorhandenen Instrumente für Rückmeldungen auf seine Stellungnahmen zu verbessern, die sachbezogene Antworten auf die Konsultationsanfragen der Kommission und konkrete Vorschläge beinhalten, mit denen regionale und lokale Interessen berücksichtigt werden. Die Kommission sollte außerdem zumindest die Gründe darlegen oder erläutern, warum sie Empfehlungen des AdR nicht berücksichtigt;

3.7 **ist der Ansicht**, dass die Einführung von Mindeststandards für Konsultationen im Jahre 2003 neue Möglichkeiten für eine breit angelegte Konsultation von Beteiligten und für gründliche Folgenabschätzungen im Vorfeld von Vorschlägen für Rechtsakte eröffnet. Diese Standards räumen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eine besondere Bedeutung ein, die im Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuss der Regionen und der Europäischen Kommission bekräftigt wird. Es ist dabei von Bedeutung, dass die Konsultation rechtzeitig erfolgt und so den Beteiligten eine wirkliche Möglichkeit gibt, auf die Rechtsetzungsvorhaben zu reagieren;

3.8 **wünscht**, dass neben dem strukturierten Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften weitere Modalitäten für die direkte Konsultation der Regionen und Städte im Vorfeld der Rechtsetzung unter Federführung des Ausschusses entwickelt werden, damit deren Meinung als Stakeholder auch regelmäßig in der Vorbereitungsphase von Rechtsetzungsvorschlägen

gehört werden kann; **ruft** diesbezüglich **in Erinnerung**, dass die in der Initiative der Europäischen Kommission von 2002 vorgesehenen Konsultationen darauf abzielten, Mindeststandards für die Konsultation aufzustellen, und dass der Ausschuss in diesem Zusammenhang aufgefordert wurde, eine aktive Rolle zu übernehmen und im Namen der Kommission Konsultationen durchzuführen⁴;

- 3.9 **bedauert**, dass die territoriale Dimension nicht wie in der neuen Strategie zur Wirkungsanalyse im Grünbuch Europäische Transparenzinitiative ausreichend behandelt wird; **fordert** folglich die Kommission dazu **auf**, die Konsultation der Gebietskörperschaften als übergreifendes Arbeitsverfahren im Rahmen der Governance auf mehreren Ebenen zu verstehen und das Konsultationsverfahren, das sie bereits erfolgreich in der Kohäsionspolitik anwendet, auf alle Politikbereiche mit territorialen Auswirkungen auszudehnen;
- 3.10 **ist der Überzeugung**, dass der Folgenabschätzung eine grundlegende Rolle bei der Verringerung der Verwaltungslasten zukommt, die den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften entstehen - wie in der Stellungnahme zum Thema bessere Rechtsetzung (CdR 121/2005) bereits festgestellt wurde;
- 3.11 **wiederholt** seine Ansicht, dass in den Vorabbewertungen neben den politischen Zielen eines Rechtsetzungsvorschlags und den geeignetsten politischen Instrumenten auch Folgenabschätzungen der Rechtssetzungsakte nach *finanziellen Gesichtspunkten* im Hinblick auf die lokale und regionale Ebene enthalten sein müssen;

4. **Registrierung von Lobbyisten**

- 4.1 **begrüßt** die durch die Registrierung von Lobby-Organisationen entstehende höhere Transparenz. Der AdR und seine Mitglieder sind als Teil des institutionellen Systems der EU selbst Ziel von Lobbyarbeit und stimmen daher zu, dass ein System der Registrierung oder Akkreditierung die politischen Handlungsabläufe der EU transparenter gestalten würde;
- 4.2 **betont**, dass sich die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihre Verbände durch ihre demokratische Legitimation zweifellos von den Wirtschafts-Lobbyisten oder Gruppen mit spezifischen Interessen unterscheiden. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sind Teil der europäischen Verwaltungsstruktur. Dieser Unterschied ist bei jeder Registrierung zu berücksichtigen, und demzufolge sollten die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften keiner Registrierung als Lobby-Organisation unterliegen, die zu einer Verwischung der Unterschiede zwischen ihrer Rolle und jener der anderen registrierten Organisationen führen könnte.
- 4.3 **ist jedoch nicht der Ansicht**, dass eine auf freiwilliger Registrierung beruhende Vereinbarung eine ausreichende Transparenz gewährleisten kann. Durch freiwillige Vereinbarungen

⁴ KOM(2002) 704, S. 8

werden Mutmaßungen der Öffentlichkeit und Misstrauen gegenüber den Konsultationen zwischen Institutionen und privaten Parteien nicht eingedämmt. Eine Registrierung sollte für alle Lobbyisten eine Zugangsvoraussetzung zu jedweder EU-Institution sein, wie dies bereits im Europäischen Parlament gehandhabt wird;

- 4.4 **ist davon überzeugt**, dass es wichtig ist, bei künftigen Registrierungen ein reibungsloses und einfaches Verfahren zu gewährleisten. Das Register sollte von der Europäischen Kommission geführt werden. Für die Registrierung bei allen Institutionen der EU sollte es nur eine Anlaufstelle geben und die Registrierung sollte nicht für einzelne Personen, sondern für Organisationen insgesamt gelten. In Anbetracht der Tatsache, dass der Ausschuss bereits Informationen über die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die sie vertretenden Verbände besitzt, braucht sich nicht jede lokale oder regionale Gebietskörperschaft beziehungsweise ihre Verbände einzeln registrieren zu lassen. Der AdR könnte daher diese Informationen an die Kommission weitergeben, damit sie in den entsprechenden Teil des Registers aufgenommen werden können;
- 4.5 **ist der Ansicht**, dass präzisiert werden sollte, welche Angaben die Lobbyisten in welchen zeitlichen Abständen zu machen haben und in welchem Umfang diese Angaben als ausreichend erachtet werden;
5. **Offenlegung von Informationen über Empfänger von EU-Geldern**
- 5.1 **unterstützt** die Bestrebungen der Kommission, die Verwendung von EU-Mitteln transparenter zu gestalten, und fordert die Mitgliedstaaten auf, EU-Gelder im Rahmen einer "geteilten Mittelverwaltung" zu verwenden, z.B. Projekte der Strukturfonds, die den Austausch von optimalen Verfahren verbessern sollen. Es liegt im Interesse aller Empfänger, bezüglich der Finanzierung durch die Gemeinschaft transparent zu verfahren;
- 5.2 **begrüßt** die Initiative der Kommission, eine Internetseite ins Netz zu stellen, die Zugang zu aktuellen Informationen über die Nutznießer von Projekten und Programmen anbietet. Um Informationen zur Verfügung zu stellen, die für alle Bürger der Mitgliedstaaten der EU vergleichbar und damit transparent sind, sollte die Kommission die entsprechenden Daten zentral veröffentlichen. Es wäre auch im Interesse der europäischen Bürger, über eine Beschreibung der aus der Vergangenheit gezogenen Lehren und der bürgernahen Initiativen zu verfügen.
- 5.3 **begrüßt** den im Grünbuch vorgebrachten Vorschlag, gemeinsame unionsweite Vorschriften für die Bekanntmachung über die Verwendung von EU-Mitteln zu schaffen;
6. **Überarbeitung der Verordnung 1049 über den Zugang zu Dokumenten**
- 6.1 **zeigt sich zufrieden**, dass die Kommission im Jahre 2001 den Zugang zu unveröffentlichten Dokumenten der EU-Institutionen und -Organe mittels eines Dokumentenregisters oder auf

Einzelanfrage möglich gemacht hat, und **hebt hervor**, dass im Jahr 2002 ein Kodex für gute Verwaltungspraxis folgte, in dem Regeln für den allgemeinen Zugang zu Dokumenten festgelegt werden. Beide Initiativen sind bedeutende Schritte der Europäischen Kommission auf dem Weg zu mehr Transparenz;

- 6.2 **sieht** der geplanten Überarbeitung der Verordnung 1049 erwartungsvoll **entgegen** und **beabsichtigt**, dazu beizutragen.

Brüssel, den 13. Februar 2007

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen

Michel DELEBARRE

Der Generalsekretär
des Ausschusses der Regionen

Gerhard STAHL
