

CONST/005

Brüssel, den 18. Dezember 2002

Stellungnahme

des Ausschusses der Regionen

vom 21. November 2002

zum Thema

"Vereinfachung der politischen Instrumente der Union"

Der Ausschuss der Regionen,

AUFGRUND des Beschlusses seines Präsidiums vom 14. Mai 2002, gemäß Artikel 265 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine diesbezügliche Stellungnahme abzugeben und die Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

GESTÜTZT auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken am 14./15. Dezember 2001, namentlich auf die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union;

GESTÜTZT auf folgende Dokumente:

- das Weißbuch "Europäisches Regieren" der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001 (KOM(2001) 428 endg.);
- die Mitteilung der Kommission "Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung" (KOM (2002) 275 endg.);

- die Mitteilung der Kommission "Aktionsplan - Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds" (KOM(2002) 278 endg.);
- den Bericht der Kommission an den Europäischen Rat "Bessere Rechtsetzung 2001" (KOM (2001) 728 endg.);
- die Mitteilung der Kommission über "Folgenabschätzung" (KOM(2002) 276 endg.);
- die 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" (KOM(2002) 277 endg.);
- die Empfehlungen der Gruppe hochrangiger Sachverständiger unter dem Vorsitz von Herrn MANDELKERN;
- die Beiträge des Generalsekretariats des Europäischen Konvents CONV 50/02 und CONV 162/02;
- seinen am 4. Juli 2002 verabschiedeten Beitrag zum Europäischen Konvent (CdR 127/2002 fin);
- seine früheren Stellungnahmen zur "Umsetzung des EU-Rechts seitens der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" (CdR 51/99 fin¹), zum Subsidiaritätsprinzip (CdR 302/98 fin²) und zu den Berichten der Kommission "Eine bessere Rechtsetzung 1998 und 1999" (CdR 50/99 fin³ und CdR 18/2000 fin⁴);
- seine Stellungnahme vom 13. März 2001 zum Weißbuch "Europäisches Regieren" (CdR 103/2001 fin⁵);
- den am 4. Oktober 2002 von seiner Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 121/2002 rev. 1, Berichterstatter: Herr Guarischi (I-EVP), Mitglied des Regionalrates der Lombardei);

verabschiedete auf seiner 47. Plenartagung am 20./21. November 2002 (Sitzung vom 21. November) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen

1. Die Vereinfachung als Instrument für eine zweckmäßige und gute europäische Rechtsetzung
 1. Die Kommission regt an, Mechanismen einzuführen, die der Vereinfachung und Rationalisierung dienen, nämlich die Koregulierung, die Selbstregulierung, die freiwillige Zusammenarbeit und die nachherige Bewertung der Rechtsakte. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, diese Mechanismen auf den "Qualitätsgrundsatz" der Rechtsetzung auszurichten; die Einführung dieses "Qualitätsgrundsatzes" würde die Möglichkeit bieten, gemäß Artikel 230 EGV (oder Artikel 232 für Unterlassungsklagen) den EuGH anzurufen, wodurch die demokratische Methode, der die Vereinfachung ja dient, mehr Substanz erhalte.
 2. Hinsichtlich der Kontrollphase hat die Kommission zweckmäßigerweise die Probleme der "Komitologie" aufgeworfen, die nicht nur kompliziert ist und die Entscheidungsprozesse verzögert, sondern auch kritisiert wird wegen ihrer unzureichenden Transparenz und mangelnden Nähe zu den Gegebenheiten vor Ort, also zu den Endnutzern und -anwendern, für welche die Vereinfachung ja ausdrücklich bestimmt ist. Es wird angeregt, bei der Überarbeitung der Modalitäten für die Kontrolle der Kommissionstätigkeit Raum zu schaffen für die institutionalisierten beratenden Organe.
 3. Die Definition von Legislative und Exekutive in den Verträgen und die daraus folgende Zuweisung von Befugnissen an die Institutionen können einen Ausgangspunkt darstellen, der neue Chancen für die Vereinfachung und Verbesserung des Rechtsrahmens eröffnet und bessere Voraussetzungen für die Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie des Grundsatzes der Bürgernähe schafft.
 4. Auf dem Weg zur Vereinfachung und qualitativen Verbesserung des Rechtsrahmens werden sich im Konvent unweigerlich Fragen der Überarbeitung der institutionellen Architektur der EU stellen, auch im Hinblick auf die Erweiterung, die in dieser Hinsicht eine Chance zur Verbesserung des institutionellen Gefüges und des Rechtsrahmens darstellen kann, denn sie zwingt zu einer Anpassung an die eingetretene Entwicklung.

2. Die Kultur der Konsultation

1. Zu begrüßen ist auch die Aussage der Kommission⁶, "die Umsetzung der gemeinsamen Politik muss so dezentralisiert wie möglich ablaufen", sowie die ausdrückliche Vorgabe einer "besseren Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit lokaler Gegebenheiten" und das Einräumen eines "Defizits bei der Bürgernähe" in den europäischen Vorschriften. Die korrekte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die Aufwertung der spezifischen Funktion des Ausschusses der Regionen als institutionalisiertes beratendes Organ sind unumgänglich, um die obengenannten und von der Kommission ausdrücklich anerkannten Forderungen zu erfüllen.
2. Bei der Einführung und Bewertung der Vereinfachungsmaßnahmen müssen der

Subsidiaritäts- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stets als Leitkriterien für die Entscheidungen maßgeblich sein. Ein Beispiel dafür ist die laufende Arbeit zur Vereinfachung im Bereich der gemeinschaftlichen Strukturfonds⁷, die besonders große Auswirkungen auf regionaler und lokaler Ebene haben. Sowohl im Begleitausschuss als auch bei der Programmplanung (Ergänzung zur Programmplanung) hat die Art, wie das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der gemeinsamen (partnerschaftlichen) Verwaltung dieser Gemeinschaftsprogramme angewandt wurde, zu Unzufriedenheit geführt. Denn es ist weder der Anspruch der Kommission erfüllt, den Mitgliedstaaten auf klare, eindeutige und endgültige Weise die gewünschten Ausrichtungen für die Verwaltung der Programme mitzuteilen, noch die Forderung der einzelnen Mitgliedstaaten, selbst über die geeignetsten Modalitäten zur Durchführung der Maßnahmen zu entscheiden.

3. Wenn begrüßenswerterweise beabsichtigt wird, die Methode der Konsultationen als wesentliche Komponente der Vereinfachung und qualitativen Verbesserung der Rechtsakte systematisch einzuführen und zu stärken, woran die Kommission arbeitet, so muss vorrangig die Rolle des Ausschusses der Regionen ausgebaut werden. Die Kommission sollte in ihren Dokumenten genau angeben, welche Initiativen sie zu ergreifen gedenkt, um die Rolle der beratenden Organe der Gemeinschaft aufzuwerten, und diese rechtzeitig vor der geplanten Vereinfachungsarbeit umsetzen. Der AdR formuliert in dieser Stellungnahme konkrete und genaue Forderungen.
4. Diese Präzisierung ist auch erforderlich bei dem Kommissionsdokument zur "Kultur der Konsultation"⁸, in dem der Ausschuss der Regionen aufgefordert wird, auf der Grundlage des Protokolls über die Zusammenarbeit im Auftrag der Kommission Konsultationen mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften durchzuführen, und auch direkte Befragungen dieser Gebietskörperschaften durch die Kommission vorgesehen sind. In der Stellungnahme wird dieses Thema entschlossen angegangen, und es wird der Grundsatz aufgestellt, dass der AdR nicht nur bei der Organisation der Konsultationen eine Hilfe sein soll, sondern selbst der Berater sein soll, auf den sich die Kommission bezieht.

3. Analyse bei unverändertem Vertrag

1. Einige Bereiche der Gemeinschaftstätigkeit eignen sich ganz offensichtlich für eine Vereinfachung, auch abgesehen von den Vorschlägen, die anschließend vom Konvent und somit vom neuen Verfassungsvertrag übernommen werden können.

In verschiedenen Bereichen, in denen die Gemeinschaft tätig wird, sind in den letzten fast 50 Jahren so viele gemeinschaftliche Rechtsakte erlassen worden, dass es den Akteuren und Betroffenen nunmehr allgemein bekannt ist, dass es einer an den Kriterien Kodifizierung, Neufassung und Konsolidierung orientierten "Deregulierung" bedarf, um wieder ein angemessenes Niveau der Rechtssicherheit herzustellen. Die Akteure und Betroffenen verwenden häufig inoffizielle konsolidierte Fassungen, die in der Praxis nützlich sind, aber auf ein "Demokratiedefizit" hinweisen. Die Kommission sollte sich diesbezüglich auf der Grundlage der Aussagen, die sie selbst in den obengenannten Dokumenten getroffen hat und denen sich der Ausschuss anschließt, zu konkreten Initiativen verpflichten.

2. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen:

1. **bringt** die Notwendigkeit zum Ausdruck, die Verträge und die Entscheidungs- und Rechtssetzungsverfahren der EU zu vereinfachen, um sie vor allem effizienter zu machen und die EU-Institutionen durch größere Transparenz den Bürgern der Union anzunähern;
2. **regt an**, dass zur Vermeidung einer Auswucherung der Rechtsinstrumente, die der Transparenz schaden und Rechtsunsicherheit verursachen kann, die Rechtsakte im Rahmen der ersten und dritten Säule einander angenähert werden sollten, und das Institutionengefüge der EU auf die Grundlage einer klaren Gewaltentrennung gestellt werden sollte;
3. **hält** es für erforderlich, eine klare Unterscheidung zwischen Rechtsakten und Durchführungsbestimmungen vorzunehmen und dabei die ersteren auf die grundlegende Rechtsetzung zu beschränken, die dann durch spezifischere Durchführungsbestimmungen, welche das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip achten, genauer ausgeführt werden;
4. **spricht** sich für die Schaffung einer klaren Hierarchie der Vorschriften aus, um Fragen im Zusammenhang mit der Kohärenz der Verfahren zu beantworten und eine klare Unterscheidung zwischen Rechtsakten und Durchführungsmaßnahmen zu treffen. Im Verfassungsvertrag sollten die Aufgaben der Legislative und der Exekutive festgelegt und bestimmt werden, welche Institutionen welche Befugnisse ausüben sollen;
5. **unterstreicht** daher die Notwendigkeit, systematischer das Rechtsinstrument der Richtlinie einzusetzen, das dem Subsidiaritätsgedanken besser entspricht, insbesondere bei der Durchführung jener Politiken, bei denen die Zuständigkeiten geteilt sind, und die Rahmengesetzgebung dafür einzusetzen, den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität zu verschaffen, um vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips die Achtung der lokalen und regionalen Besonderheiten zu gewährleisten;
6. **wünscht** eine Konsolidierung der Tendenz zum stärkeren Einsatz von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit im Rat;
7. **hält** eine Vereinfachung und Verbesserung des *acquis communautaire* **für wünschenswert**, vor allem wenn bei diesem Prozess die Qualität der Rechtsakte gewahrt bleibt und nicht nach einer rein quantitativen Denkweise verfahren wird;
8. **vertritt** die Auffassung, dass die Qualität der Rechtsakte stark davon abhängt, ob eine vorherige Konsultation stattfindet (des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses als institutionelle Schnittstellen der regionalen und lokalen bzw. wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten), sowie davon, ob im Verfassungsvertrag den bereits bestehenden, nur in den Zuständigkeitsbereichen der EU angewandten Arten von Rechtsakten eine Reihe weiterer Instrumente zur Seite gestellt wird, wie z.B. die Methode der offenen Koordinierung, die Selbstregulierung und die Koregulierung;
9. **bemängelt** den Vorschlag der Kommission, ihr die Möglichkeit zu verschaffen, durch einen eigenständigen Beschluss ohne Zustimmung von Parlament und Rat ältere Legislativvorschläge zurückzuziehen, deren Weg durch die Institutionen, wie er in den Verträgen vorgesehen ist, noch nicht abgeschlossen werden konnte (wenngleich

- dadurch das europäische Legislativverfahren vereinfacht werden soll). Die Bestimmungen über "Verfallsdaten" der Rechtsakte ("sunset clause") sollten immer mit Zustimmung der beiden rechtsetzenden Institutionen der EU angewandt werden;
10. **begrüßt** den Vorschlag einer detaillierten Folgenabschätzung zur Festlegung der geeignetsten Rechtsinstrumente und **schlägt** diesbezüglich **vor**, den Ausschuss der Regionen in die Analyseverfahren bei Themen von lokaler und regionaler Bedeutung einzubeziehen. Bei der Folgenabschätzung sollten auch die Auswirkungen auf die Verwaltungen und Haushalte der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften berücksichtigt werden;
 11. **schlägt** eine entschlossene sprachliche Vereinfachung aller Legislativprozesse der EU **vor**, da das derzeitige Vokabular der Institutionen ein wirkliches Hindernis für die Transparenz und somit für die Bürgernähe der Union darstellt; die Unionsbürger möchten auf EU-Ebene nach Möglichkeit zumindest ähnliche Bezeichnungen und Bedeutungen vorfinden wie in den Mitgliedstaaten;
 12. **nimmt** mit Interesse den Vorschlag **zur Kenntnis**, innerhalb der Kommission ein von ihrem Generalsekretär koordiniertes Rechtsetzungsnetz zu schaffen, das alle Generaldirektionen mit Rechtsetzungsbefugnis umfasst, damit die Kohärenz der Texte und die Achtung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit schon in der Vorbereitungsphase der Vorgeschlüsse für Rechtsakte garantiert werden;
 13. **schlägt vor**, dass sich die Kommission im Zusammenhang mit der Übernahme der europäischen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten sowie mit der Anwendung der Rechtsakte nicht allein auf die Rolle der Mitgliedstaaten konzentriert, sondern hofft, dass die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ebenfalls berücksichtigt wird;
 14. **schlägt vor**, die institutionelle Rolle des AdR anzuerkennen und alle Governance-Formen der EU in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, einschließlich der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten, deren Vertreter ja demokratisch gewählt und für die Anwendung eines Großteils der Rechtsakte zuständig sind;
 15. **fordert** die Europäische Kommission **auf**, das mit dem AdR unterzeichnete Kooperationsprotokoll umzusetzen, und bittet das Europäische Parlament, von seinem Recht, den AdR um Stellungnahme zu ersuchen, stärker Gebrauch zu machen, vor allem in den Bereichen, die eine Mitentscheidung erfordern und spezifische Auswirkungen auf die lokalen Gegebenheiten haben;
 16. **bekräftigt** die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit, seine eigenen potentiellen Kapazitäten für Rechtsetzungsinitiativen (Prospektivberichte) zu berücksichtigen;
 17. **beantragt**, aktiv an denjenigen "Komitologie"-Verfahren beteiligt zu werden, bei denen die innerhalb der Europäischen Kommission existierenden Ausschüsse bereits Themen behandeln, zu denen der AdR obligatorisch um Stellungnahme ersucht wird;
 18. **schlägt vor**, den AdR in die Lage zu versetzen, eine ständige Verbindung in Echtzeit zu den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zu bilden. Zu diesem Zweck hält er es für erforderlich, das AdR-Personal aufzustocken, insbesondere durch Personal mit einer regionalen Kultur und Ausbildung;
 19. **schlägt vor**, den AdR mit den erforderlichen Instrumenten und dem notwendigen

Personal auszustatten, um ihn zu einem Kontrollorgan zu machen, das die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips garantiert. In diesem Rahmen sollte der AdR auch darüber wachen, dass die Vorschriften in der EU unter Berücksichtigung der Gegebenheiten vor Ort einheitlich angewandt werden;

20. **beauftragt** seinen Präsidenten, diese Stellungnahme dem Europäischen Konvent, dem EU-Vorsitz, dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission zuzuleiten.

Brüssel, den 21. November 2002

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

¹ ABl. C 374 vom 23.12.1999, S. 25

² ABl. C 198 vom 14.7.1999, S. 73

³ ABl. C 374 vom 23.12.1999, S. 11

⁴ ABl. C 226 vom 8.8.2000, S. 60

⁵ ABl. C 192 vom 12.8.2002, S. 24

⁶ KOM(2002) 247 endg.

⁷ KOM(2002) 247 endg.

⁸ KOM(2002) 277 endg.

--

--

CdR 263/2002 rev. 1 (FR/EN/IT) MV/S/mm .../...

CdR 263/2002 fin (FR/EN/IT) MV/S/DC/bb

CdR 263/2002 fin (FR/EN/IT) MV/S/DC/bb

CdR 263/2002 fin (FR/EN/IT) MV/S/DC/bb