

Die beratenden Einrichtungen der EU:

Verfahren für die Erarbeitung von Stellungnahmen sind vorhanden, aber Fristeinhaltung und Messung der Auswirkungen stellen nach wie vor eine Herausforderung dar



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 14 | **Hauptaussagen**

01 - 07 | **Warum ist dieser Bereich wichtig?**

08 - 14 | **Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs**

15 - 66 | **Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet**

15 - 37 | **Die Erstellung der Stellungnahmen orientiert sich an Qualitätsmanagementprozessen, doch weisen die Verfahren für die Auswahl von Sachverständigen Lücken auf**

17 - 20 | Mit den Verfahren wird der gesamte Erstellungsprozess einer Stellungnahme abgedeckt

21 - 23 | Es gibt spezielle Vorschriften, um eine schnelle Erstellung in dringenden Fällen zu ermöglichen

24 - 29 | Die Ausschüsse halten sich bei der Vorlage von Stellungnahmen an feste Redaktionsleitlinien und Überprüfungsverfahren

30 - 33 | Zur Verfassung der Stellungnahmen findet eine systematische Konsultation eines breiten Spektrums von Interessenträgern statt

34 - 37 | Die Verfahren der Ausschüsse für die Auswahl von Sachverständigen weisen Lücken auf

38 - 51 | **Die Stellungnahmen kommen bei den EU-Gesetzgebern nicht immer rechtzeitig an, und Verzögerungen werden nicht systematisch überwacht**

40 - 41 | Die Vorlage der Stellungnahmen innerhalb der institutionellen Fristen stellt eine Herausforderung dar

42 - 47 | Obligatorische Befassungen werden bisweilen zu spät vorgelegt, um vom Europäischen Parlament aktiv berücksichtigt zu werden

48 - 51 | Die Ausschüsse verfolgen die institutionellen oder politischen Fristen nicht systematisch

52 - 66 | Die Ausschüsse berichten über ihre Öffentlichkeitsarbeit, jedoch werden nur begrenzte Informationen über die Wirkung ihrer Stellungnahmen bereitgestellt

54 - 59 | Beide Ausschüsse verfügen über eine breite Palette von Instrumenten für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, nutzen diese aber nicht systematisch

60 - 66 | Die Ausschüsse messen nicht systematisch, inwieweit ihre Stellungnahmen in den endgültigen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Ursprünge und Zweck der beratenden Einrichtungen der EU

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Europäische Ausschuss der Regionen

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

Anhang II – Verfahren des EWSA zur Erarbeitung und Annahme von Stellungnahmen

Anhang III – Verfahren des AdR zur Erarbeitung und Annahme von Stellungnahmen

Anhang IV – Bis zur Annahme im Plenum verstrichene Zeit bei den in der Stichprobe enthaltenen Stellungnahmen

Anhang V – Bis zur Annahme im Plenum verstrichene Zeit bei den in der Stichprobe enthaltenen Stellungnahmen

Anhang VI – Beispiele für Initiativstimmungen, die potenziell zu Änderungen der Rechtsvorschriften beigetragen haben

Abkürzungen

Glossar

**Antworten des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses**

Antworten des Europäischen Ausschusses der Regionen

Zeitschiene

Prüfungsteam

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) sind die beratenden Einrichtungen der Europäischen Union, die durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingerichtet wurden. Der EWSA setzt sich aus Vertretern dreier Gruppen innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft zusammen: aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Zivilgesellschaft – mit Blick darauf, eine partizipative Demokratie zu fördern. Der AdR setzt sich aus den gewählten Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zusammen und fungiert als das offizielle Sprachrohr dieser Stellen, um zur Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik beizutragen. Im vorliegenden Bericht werden die beiden Einrichtungen als "die Ausschüsse" bezeichnet.
- 02** Der AEUV regelt, wann die EU-Organe die beratenden Einrichtungen um Stellungnahme ersuchen müssen ("obligatorische Befassung"), wann sie sie konsultieren können ("Prospektivstellungen" und "Sondierungsstellungen") und wann die Ausschüsse aus eigener Initiative¹ tätig werden können (**Abbildung 4** von **Anhang I**). Im Zuge der obligatorischen Befassung werden die Ausschüsse in das Gesetzgebungsverfahren der EU einbezogen, sobald die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Legislativvorschlag unterbreitet hat.

¹ Artikel 304 und 307 AEUV.

- 03** Parlament und Rat müssen gemäß AEUV die Ausschüsse während des Gesetzgebungsverfahrens zwar konsultieren, es liegt jedoch im Ermessen dieser Organe, wie sie mit den abgegebenen Stellungnahmen und Empfehlungen umgehen. Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen (NRO) und außerhalb des institutionellen Rahmens des AEUV organisierte Interessengruppen versuchen ebenfalls, Einfluss auf Entscheidungsträger zu nehmen².
- 04** In internationalen Standards – sowohl denen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), denen der Vereinten Nationen als auch denen des Europarats – wird betont, dass beratende Einrichtungen im Rahmen eines verantwortungsvollen Regierungshandelns und der partizipativen Demokratie eine institutionalisierte Rolle haben sollten. Der OECD zufolge schließen beratende Einrichtungen die Kluft zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenträgern, indem sie Fachwissen, Vertretungsmacht und Legitimität in sich vereinen. Diese Einrichtungen, so die OECD weiter, spielten eine zentrale Rolle, da sie Informationen, Fakten und Belege in die verschiedenen Phasen des Politikzyklus einfließen ließen³. Mit ihren Stellungnahmen bringen diese Einrichtungen nicht nur unverbindliche Empfehlungen und Fachwissen ein, sondern tragen auch zur demokratischen Teilhabe und Legitimität bei, indem sie Mitgliedern der Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen ermöglichen, am politischen Entscheidungsfindungsprozess teilzunehmen.

² Panke, D., Hönnige, C., und Gollub, J., *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?* European Consortium for Political Research, 2015.

³ OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, S. 15.

05 Der Schwerpunkt der vorliegenden Prüfung liegt auf den Vorkehrungen, die von den Ausschüssen getroffen wurden, um ihnen zu ermöglichen, relevante, qualitativ hochwertige Stellungnahmen abzugeben, sie rechtzeitig vorzulegen, um zum Gesetzgebungsverfahren beizutragen, und die Wirkung dieser Stellungnahmen systematisch zu analysieren. Der Rechnungshof befasste sich mit den vom EWSA und dem AdR verwendeten Verfahren zur Erstellung ihrer Stellungnahmen zwischen 2019 und 2024 (insgesamt 1 372 Stellungnahmen). Er untersuchte alle Arten von Stellungnahmen der Ausschüsse und den gesamten Prozess ihrer Erstellung, von der strategischen Planung bis zur Bewertung der Auswirkungen ihrer Arbeit. Betreffend eine Stichprobe von 60 Stellungnahmen (30 Stellungnahmen jedes Ausschusses, mit denen verschiedene Arten von Stellungnahmen, Politikbereiche und Jahre der Legislaturperiode 2019–2024 abgedeckt wurden) untersuchte der Rechnungshof den Redaktionsprozess, Qualitätskontrollmaßnahmen, die Zeitnähe der Vorlage der Stellungnahme und die Einhaltung der Geschäftsordnung. Einzelheiten zum Prüfungsansatz sind [Anhang I](#), Ziffern [12–14](#), zu entnehmen.

06 Der Rechnungshof bewertete, ob die von den beiden beratenden Einrichtungen angewandten Verfahren zu Folgendem beitragen:

- Erstellung qualitativ hochwertiger und relevanter Stellungnahmen;
- rechtzeitige Vorlage der Stellungnahmen, um zum Gesetzgebungsverfahren beizutragen;
- Analyse, inwieweit ihre Standpunkte von den institutionellen Interessenträgern während des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt wurden.

Im vorliegenden Rahmen wurde keine direkte inhaltliche Prüfung der Stellungnahmen der Ausschüsse vorgenommen.

07 Zu einem Zeitpunkt, zu dem die Ausschüsse eine neue Mandatsperiode angetreten haben, soll die im Rahmen der vorliegenden Prüfung des Rechnungshofs vorgenommene Leistungsbewertung die Ausschüsse bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit unterstützen. In der jüngeren Vergangenheit (2022 und 2024) haben beide Ausschüsse außerdem ihre Kooperationsvereinbarungen mit dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission erneuert und ihre institutionellen Partnerschaften gestärkt. Die Feststellungen des Rechnungshofs zielen darauf ab, die Ausschüsse dabei zu unterstützen, ihre Verfahren für die Erarbeitung von Stellungnahmen zu stärken. Dies ist nicht nur für die Ausschüsse selbst von Bedeutung, sondern auch für die gesetzgebenden Organe, die diese Stellungnahmen erhalten, sowie für andere externe Interessenträger.

Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 08** Insgesamt verfügen beide Ausschüsse über Qualitätsmanagementverfahren, die der Erstellung ihrer Stellungnahmen förderlich sind, jedoch weisen die Verfahren für die Auswahl von Sachverständigen Lücken auf. Bisweilen geben die Ausschüsse ihre Stellungnahmen zu spät ab, um auf den Beschlussfassungsprozess der EU Einfluss zu nehmen, was die Wirkung der Stellungnahmen schmälern kann. Zwar überwachen die Ausschüsse die Reichweite ihrer Tätigkeit, ihre aktuellen Systeme sind jedoch nicht darauf ausgelegt, Ergebnisse oder die Übernahme ihrer Positionen im Rahmen der Rechtsvorschriften systematisch zu evaluieren. Ferner konzentrieren sich die bestehenden Indikatoren vor allem auf Sichtbarkeit und Umfang anstatt auf die erzielten Auswirkungen.
- 09** Was die Planung betrifft, so legt der AdR auf den EU-Gesetzgebungszyklus abgestimmte mehrjährige Prioritäten fest. Der EWSA führt eine Planung auf thematischer Ebene durch, es fehlt ihm jedoch an einer langfristigen strategischen Planung für den gesamten Ausschuss. Beide Ausschüsse verfügen über klare Regeln und Leitlinien für den gesamten Erstellungszyklus, die für sämtliche Arten von Stellungnahmen gelten und ein einheitliches Niveau an Qualität und Standardisierung sicherstellen sollen. Dazu gehören Vorschriften für Format, Länge, Redaktion und Überprüfung der Stellungnahmen vor ihrer endgültigen Annahme. Die Ausschüsse haben darüber hinaus für dringende Fälle Verfahren entwickelt und spezielle Vorkehrungen getroffen. Administratoren unterstützen die Berichtersteller, indem sie relevante Politikinformationen bereitstellen und die Texte während des gesamten Prozesses der Erarbeitung der Stellungnahme auf Klarheit und Kohärenz überprüfen. Um Ressourcen zu sparen, nutzen der EWSA und der AdR eine Reihe von Verwaltungs- und Unterstützungsdiensten gemeinsam, beispielsweise in den Bereichen Übersetzung, Logistik und IT-Support (siehe Ziffern [17–29](#)).
- 10** Beide Ausschüsse greifen bei der Erstellung ihrer Stellungnahmen umfassend auf Sachverständige zurück, doch verfügen beide nicht über transparente Kriterien für deren Auswahl. Der AdR hat darüber hinaus keine Verfahren für die Auswahl der Sachverständigen eingerichtet und führt kein ausschussweites Verzeichnis der in der Vergangenheit hinzugezogenen Sachverständigen. Dies birgt das Risiko der Voreingenommenheit, beeinträchtigt die Transparenz und bringt Reputationsrisiken für die Ausschüsse mit sich (siehe Ziffern [30–36](#)).



Empfehlung 1

Die Transparenz bei der Auswahl von Sachverständigen erhöhen

Für die Auswahl von Sachverständigen

- a) sollte jeder Ausschuss Kriterien festlegen und veröffentlichen;
- b) sollte der AdR Verfahren entwickeln und ein zentrales Sachverständigenregister führen, in dem die bisherige Arbeit der Sachverständigen für den Ausschuss sowie ihre Fachgebiete erfasst werden.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2026

- 11** Der EWSA legte seine Stellungnahmen in 71 % der Fälle innerhalb der vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission festgesetzten Fristen vor, während der AdR diese Fristen in 33 % der Fälle einhielt. Beide Ausschüsse informierten den Rechnungshof jedoch darüber, dass sie den politischen Fristen Priorität einräumen; sie streben an, ihre Stellungnahmen vor der Abstimmung in den zuständigen Parlamentsausschüssen vorzulegen. Der EWSA erreichte dieses Ziel in 84 % der Fälle, der AdR in 74 % der Fälle (siehe Ziffern [40–47](#)).
- 12** Keiner der beiden Ausschüsse verfügt über zentrale Leistungsindikatoren oder automatisierte Systeme zwecks einer durchgehenden und systematischen Überwachung der institutionellen und politischen Fristen. Das Fehlen einer automatisierten Leistungsverfolgung und automatischer Warnmeldungen behindert die frühzeitige Erkennung von Engpässen und beeinträchtigt die anschließende Leistungsberichterstattung (siehe Ziffern [48–51](#)).



Empfehlung 2

Die Überwachung der Fristerfüllung der Stellungnahmen verbessern

Jeder Ausschuss sollte

- a) zentrale Leistungsindikatoren zur Fristerfüllung (z. B. prozentualer Anteil der innerhalb institutioneller und politischer Fristen angenommenen Stellungnahmen) einführen;
- b) eine automatische Fristenverfolgung und automatische Warnmeldungen in seine Workflow-Instrumente integrieren;
- c) analysieren, ob organisatorische Anpassungen erforderlich sind, um eine zügigere Annahme der Stellungnahmen zu fördern.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2027

- 13** Die Ausschüsse haben ihre Kommunikationsstrategien aktualisiert, die den Einsatz verschiedener Instrumente (soziale Medien, Websites, Pressemitteilungen), umfangreiche Stakeholder-Netzwerke und eine Reihe gezielter öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen umfassen. Sie haben ferner ihre interinstitutionelle Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission verstärkt und Netzwerke geschaffen, um die Interessenträger stärker einzubeziehen (siehe Ziffern [54–59](#)).
- 14** Beide Ausschüsse erachten die Bewertung der Auswirkungen ihrer Stellungnahmen als eine strategische Priorität, haben dies jedoch noch nicht in die Praxis umgesetzt. Beide Ausschüsse messen Outputs (Anzahl der Stellungnahmen, Erwähnungen in den Medien usw.), jedoch nicht die Ergebnisse oder Auswirkungen ihrer Stellungnahmen auf die Gesetzgebung. Zwar berichtet der AdR seit 2015 jährlich über die erzielten Auswirkungen, doch ist die Berichterstattung nach wie vor deskriptiv und outputorientiert. Der EWSA überwacht die Auswirkungen der Stellungnahmen auf Ebene der thematischen Fachgruppen und Gruppen, verfügt aber nicht über ein standardisiertes ausschussweites Berichtssystem. Beide Ausschüsse haben das Format ihrer Stellungnahmen geändert, um die erzielten Auswirkungen besser bewerten zu können. Doch keiner der beiden Ausschüsse verfolgt konsequent, inwieweit ihre Empfehlungen im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften berücksichtigt werden (siehe Ziffern [60–66](#)).



Empfehlung 3

Die Leistungsmessung institutionalisieren

Die Ausschüsse sollten

- a) Verfahren für qualitative und ergebnisorientierte Indikatoren (z. B. Anzahl der im Rahmen der Rechtsvorschriften berücksichtigten Stellungnahmen, Übernahme seitens der EU-Organe), die eine bessere Bewertung der erzielten Auswirkungen ermöglichen, entwickeln und durchgehend anwenden;
- b) jährlich mithilfe von sowohl quantitativen als auch qualitativen Indikatoren über die Leistung Bericht erstatten.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2027

Die Bemerkungen des Rechnungshofs näher betrachtet

Die Erstellung der Stellungnahmen orientiert sich an Qualitätsmanagementprozessen, doch weisen die Verfahren für die Auswahl von Sachverständigen Lücken auf

- 15** Die OECD ist der Auffassung, dass politische Beratungsgremien klare Aufgaben und Zuständigkeiten haben müssen, um qualitativ hochwertige Stellungnahmen ausarbeiten zu können⁴. Die beratenden Einrichtungen sollten ihre Arbeitsprogramme auf den Gesetzgebungszyklus und die institutionellen Prioritäten abstimmen. Die OECD weist ferner auf die Bedeutung der Transparenz bei der Abfassung und die Einbeziehung von Sachverständigen zu Zwecken der Qualitätssicherung hin⁵.
- 16** Der Rechnungshof hätte erwartet, dass die Ausschüsse für die Erstellung verschiedener Arten von Stellungnahmen Folgendes definiert haben:
- klare Regeln, Arbeitsmethoden, Verfahren, Entscheidungsbefugnisse und dokumentierte Arbeitsabläufe, die den gesamten Prozess von der Planung bis zur endgültigen Annahme abdecken und sowohl die kurzfristige (jährliche) als auch die langfristige Rechtslage der EU widerspiegeln;
 - geeignete Dringlichkeits- und Notfallmaßnahmen, um eine rechtzeitige Reaktion auf neue oder unvorhergesehene Aufgaben zu gewährleisten;

⁴ Ebd., S. 72 und S. 84.

⁵ Ebd., S. 12, S. 45 und S. 79.

- Leitlinien für die Redaktion der Stellungnahmen, Mindeststandards und Überprüfungsverfahren, um die Stellungnahmen auf Korrektheit und Kohärenz (unter anderem betreffend Art, Länge und Format) zu überprüfen, um deren Qualität zu verbessern;
- Verfahren zur Berücksichtigung der Standpunkte der verschiedenen in den Ausschüssen vertretenen Interessenträger;
- transparente Kriterien und Verfahren für die Auswahl von Sachverständigen.

Mit den Verfahren wird der gesamte Erstellungsprozess einer Stellungnahme abgedeckt

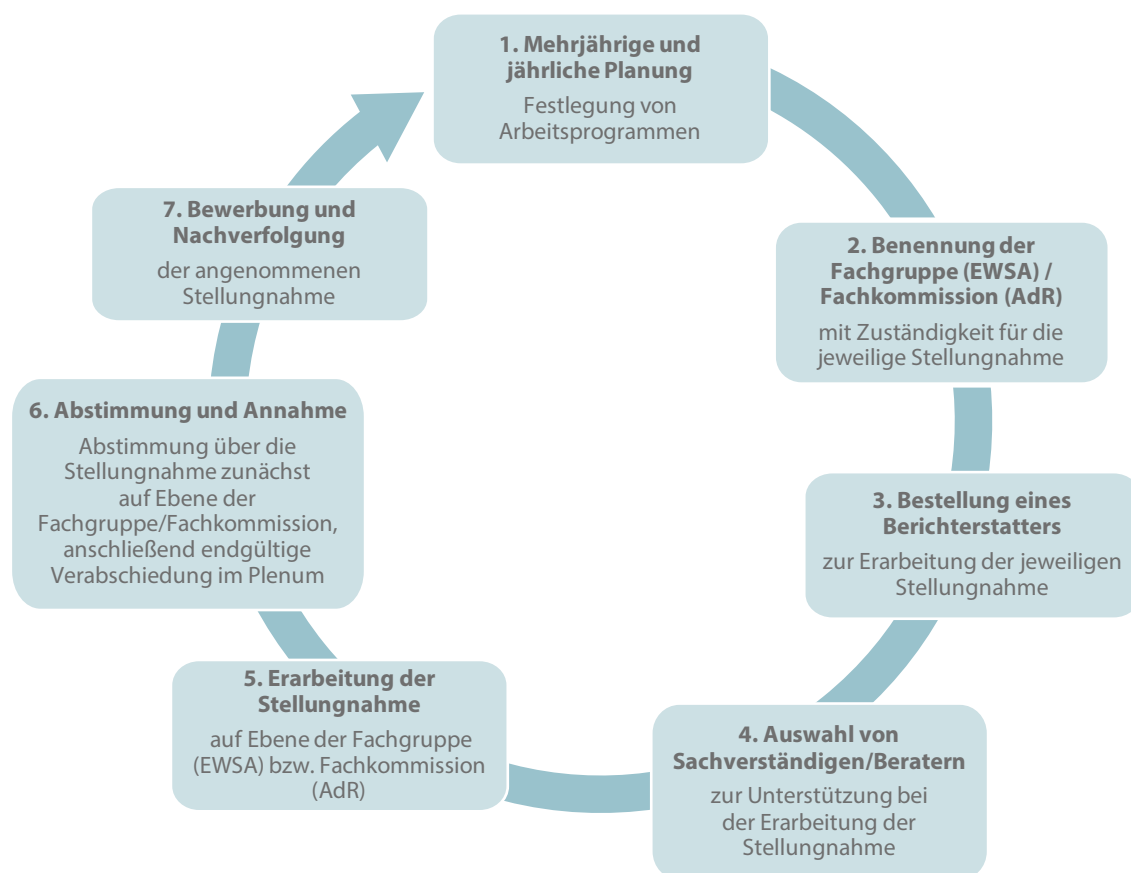
17 Beide Ausschüsse haben Arbeitsabläufe eingerichtet, mit denen der gesamten Prozess für die Vorlage von Stellungnahmen abgedeckt wird. Die Prozesse sind in der Geschäftsordnung dargelegt, die regelmäßig aktualisiert⁶ und im Rahmen von Durchführungsbestimmungen näher ausgeführt werden. **Abbildung 1** zeigt die verschiedenen durchlaufenen Schritte und die für den jeweiligen Schritt geltenden Regeln. Interaktionen mit dem Europäischen Parlament⁷ und der Europäischen Kommission⁸ sind in Kooperationsvereinbarungen geregelt. Diese Vereinbarungen wurden in jüngerer Zeit (2022 und 2024) ebenfalls aktualisiert.

⁶ Geschäftsordnung des EWSA 2022, Geschäftsordnung des AdR 2024.

⁷ Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem EWSA von 2024 und Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem AdR und dem Europäischen Parlament von 2024.

⁸ Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem EWSA von 2022 und Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem AdR von 2024.

Abbildung 1 | Erstellungszyklus der Stellungnahmen



Quelle: Geschäftsordnungen des EWSA und des AdR.

- 18** Die internen mehrjährigen politischen Prioritäten des AdR sind auf die institutionellen Prioritäten und den Gesetzgebungszyklus der EU abgestimmt. Die langfristige Planung des EWSA beruht auf einer Reihe thematischer jährlicher Instrumente, die auf Ebene der Fachgruppen entwickelt werden. Durch das Fehlen einer längerfristigen Prioritätensetzung für den EWSA insgesamt ist eine strategischere, fachgruppenübergreifende Planung seiner Arbeit nur in beschränktem Umfang möglich. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist dies besonders für Initiativstimmungen von Bedeutung, da deren Relevanz davon abhängt, dass eine Ausrichtung auf die zukunftsgerichteten Prioritäten der EU-Organe erfolgt. Im Zeitraum 2024–2025 leitete der EWSA jedoch einen Prozess ein, um zu einem stärker integrierten strategischen Planungsansatz zu gelangen.
- 19** In den Geschäftsordnungen der Ausschüsse sind spezifische Vorschriften zu den Arbeitsabläufen bezüglich der einzelnen Arten von Stellungnahmen – Stellungnahmen bei Befassung (auch als "Befassungen" bezeichnet), Sondierungsstimmungen, Initiativstimmungen und Entschlüsse – festgelegt (**Abbildung 2**). Es werden ferner der Ausgangspunkt (Einleitung des Verfahrens zur Erstellung einer Stellungnahme), die erforderlichen Erstellungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Art und Weise geregelt, wie das Endprodukt den EU-Organen übermittelt werden sollte.

Abbildung 2 | Verfahren für die verschiedenen Arten von Stellungnahmen

EWSA: Output-Kategorien und Geschäftsordnung

Befassungen (Artikel 51, 62, 70): auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission (Artikel 304 AEUV). Zuweisung durch das Präsidium an Fachgruppe und Benennung der Berichterstatter und Studiengruppen. Erarbeitung in Studiengruppe → Annahme durch Fachgruppe → Plenum. Gelten laut Kategorisierung des EWSA als Stellungnahme der Kategorie A.

Initiativstimmungen (Artikel 52): eingeleitet aus eigener Initiative des EWSA (Fachgruppen, Gruppen, Präsidium, Plenum). Genehmigung durch das Präsidium erforderlich, bevor Erarbeitung beginnt. Häufig verwendet, um Themen anzusprechen, die für Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder die Zivilgesellschaft relevant sind. Gelten als Stellungnahme der Kategorie C.

Informationsberichte (Artikel 25, 31, 47, 49): vom Präsidium oder von den Fachgruppen in Auftrag gegebene unverbindliche Analysen. Zur Unterstützung von Debatten oder Vorbereitung künftiger Stellungnahmen.

Sondierungsstimmungen (Artikel 47): ebenfalls auf Ersuchen des Rates (einschließlich des turnusmäßig wechselnden Ratsvorsitzes), des Parlaments oder der Kommission im Vorfeld von Legislativvorschlägen. Dient der Bereitstellung frühzeitiger Beiträge zur Politikgestaltung. Gelten als Stellungnahme der Kategorie B oder B+.

Sonstige Stellungnahmen, Entschließungen und Berichte (Artikel 50, 52, 64): politische Erklärungen zu dringenden Fragen (Menschenrechte, Prioritäten der EU). Annahme im Plenum, ohne das vollständige für die Abgabe von Stellungnahmen erforderliche Verfahren zu durchlaufen. Werden für schnelle politische Botschaften verwendet.

AdR: Output-Kategorien und Geschäftsordnung

Befassungen (Artikel 41–44): auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission (Artikel 307 AEUV). Obligatorisch oder fakultativ. "Prospektivstimmungen" beziehen sich auf Maßnahmen, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen, z. B. öffentliche Gesundheit oder Verkehr. Eingabe in Agora, Zuweisung an Fachkommissionen, Bestellung des Berichterstatters über ein Punktesystem. Nach Annahme durch eine AdR-Fachkommission → Plenum.

Prospektivstimmungen (Artikel 41 Buchstabe d): auf Ersuchen des Rates oder der Kommission **vor dem Entwurf von Rechtsvorschriften**. Vorgehen wie bei Befassungen, aber flexibler in Bezug auf Thema und Zeitrahmen. Stehen häufig in Zusammenhang mit den Prioritäten des Ratsvorsitzes oder dem Arbeitsprogramm der Kommission.

Zwei Arten von Initiativstimmungen

Artikel 41 Buchstabe b Ziffer i: Initiativstimmung auf der Grundlage eines Dokuments oder auf Ersuchen des Ratsvorsitzes (fakultative Stellungnahme).

Artikel 41 Buchstabe b Ziffer ii: Initiativstimmung ohne Vorliegen eines Dokuments der Kommission oder eines speziellen Ersuchens eines anderen Organs (politische Initiativstimmung). Für deren Erarbeitung ist die Genehmigung des Präsidiums erforderlich.

Entschließungen (Artikel 46): politische Erklärungen, häufig zu dringenden Anliegen. Von den Fraktionen oder dem Präsidium ausgearbeitet. Vereinfachte Annahme (kein Berichterstatter erforderlich).

Sonstige Beiträge (Artikel 45): Beiträge zum interinstitutionellen Dialog (z. B. Jahresberichte).

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Geschäftsordnungen des EWSA und des AdR.

- 20** Die Prozesse für die Abfassung und Annahme von Befassungen und Initiativstimmungen sowie die Arbeitsabläufe für die einzelnen Schritte sind **Anhang II** (EWSA) und **Anhang III** (AdR) zu entnehmen. Hinsichtlich seiner Stichprobe von 60 Stellungnahmen stellte der Rechnungshof fest, dass sich beide Ausschüsse an ihre Geschäftsordnung hielten.

Es gibt spezielle Vorschriften, um eine schnelle Erstellung in dringenden Fällen zu ermöglichen

- 21** Beide Ausschüsse haben schnelle Entscheidungsprozesse und Notfallvorkehrungen für den Fall von Krisen und Störungen des Geschäftsbetriebs entwickelt. Sofern erforderlich, können laut der Geschäftsordnung des EWSA "Dringlichkeitsverfahren" zur Anwendung kommen, um knappe Fristen einhalten zu können. Anstatt auf eine Studiengruppe und eine Fachgruppe zurückzugreifen, kann der EWSA einen Hauptberichterstatter bestellen, um eine Stellungnahme zu verfassen, die dem Plenum direkt zur Annahme vorgelegt wird. Dies beschleunigt den Prozess, da mehrere Entwurfs- und Überprüfungszyklen übersprungen werden. Zugleich kommt die Methode des Ausschusses zur Konsensfindung zwischen seinen drei konstituierenden Gruppen – vom EWSA als "dynamischer Kompromiss" bezeichnet – in diesem Fall nur in beschränktem Umfang zur Anwendung (Ziffer **05** von **Anhang I**). Darüber hinaus kann der EWSA die Fristen für die Übersetzungen verkürzen.
- 22** Auch beim AdR kann ein Hauptberichterstatter bestellt werden, der dem Plenum einen dringenden Entwurf einer Stellungnahme zur Annahme direkt vorlegt. Der AdR kann anstelle einer förmlichen Stellungnahme auch eine Dringlichkeitsentschließung vorlegen, und seit 2024 ist gemäß Geschäftsordnung auch die Abgabe einer Dringlichkeitsstellungnahme zulässig⁹. Dieser Mechanismus hilft dem AdR, rasch auf dringende Anfragen des Parlaments, des Rates oder der Kommission zu reagieren. Gemäß den EU-Verträgen haben Entschlüsse aus Sicht des Rates jedoch keinen juristischen Wert.
- 23** Den Jahresberichten des EWSA zufolge erstellte der EWSA 1 015 Stellungnahmen im Zeitraum 2019–2024, wobei bei 86 Stellungnahmen ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren zur Anwendung kam¹⁰. Den Jahresberichten des AdR zufolge verabschiedete der AdR im Zeitraum 2019–2024 insgesamt 357 Stellungnahmen, darunter 40 Entschlüsse und 15 sonstige¹¹ im beschleunigten Verfahren angenommene Stellungnahmen.

⁹ Geschäftsordnung des AdR 2024, Artikel 44 und 46.

¹⁰ Geschäftsordnung des EWSA 2022, Artikel 70, 79 und 89 bis 91.

¹¹ Geschäftsordnung des AdR 2024, Artikel 43.

Die Ausschüsse halten sich bei der Vorlage von Stellungnahmen an feste Redaktionsleitlinien und Überprüfungsverfahren

- 24** Beide Ausschüsse haben Regeln und Leitlinien für die Redaktion ihrer Stellungnahmen mit – unter anderem – bestimmten Anforderungen an Format, Länge und Klarheit festgelegt. Die gemeinsame interne Übersetzungsabteilung (Direktion Übersetzung der beiden Ausschüsse) stellt Hilfsmittel, Vorlagen und Leitlinien für die Abfassung der Stellungnahmen bereit, in denen eine klare und präzise Sprache sowie eine einheitliche Terminologie verwendet wird.
- 25** Im EWSA erstellt das Sekretariat der Fachgruppe bei Bestellung eines Berichterstatters für eine neue Stellungnahme ein Informationspaket mit den einschlägigen Informationen für den Berichterstatter, den Sachverständigen, den Fachgruppenvorsitzenden und die Studiengruppenmitglieder¹². Es enthält Hintergrunddokumente und Referenzmaterial, frühere Stellungnahmen des EWSA zu den jeweiligen Themen sowie praktische Hinweise. Der Rechnungshof stellte bezüglich seiner Stichprobe fest, dass ein entsprechendes Informationspaket für alle 30 von ihm geprüften Fälle zusammengestellt worden war, mit Ausnahme von zwei Fällen, bei denen aufgrund ihrer technischen Natur keine Informationspakete erforderlich waren.
- 26** Beim AdR erhält ein Berichterstatter, wenn er für eine neue Stellungnahme bestellt wird, eine Politikanalyse vom für die Stellungnahme zuständigen Referenten im Sekretariat der AdR-Fachkommission. Diese umfasst eine Beschreibung des Themas, frühere Initiativen der Europäischen Kommission in diesem Bereich, jüngste Entwicklungen, Standards und Vorlagen sowie Informationen über frühere einschlägige AdR-Stellungnahmen. Bezüglich seiner Stichprobe von 30 Stellungnahmen stellte der Rechnungshof fest, dass in 23 Fällen eine solche Analyse erstellt wurde. Der AdR teilte dem Rechnungshof mit, dass in den sieben übrigen Fällen (dringende Entschließungen oder Stellungnahmen mit einem Hauptberichterstatter) die Stellungnahmen im beschleunigten Verfahren¹³ erstellt wurden. Bei diesem Verfahren wird aufgrund zeitlicher Zwänge keine detaillierte Politikanalyse durchgeführt.

¹² EWSA (2020), [Konsolidierter Leitfaden für die Erarbeitung von Stellungnahmen](#), Kapitel 6, Nummer 6.8.

¹³ [Geschäftsordnung des AdR 2024](#), Artikel 44.

- 27** Beim EWSA werden die Stellungnahmen im Zuge der etablierten Arbeitsabläufe, der Arbeitsmethode des "dynamischen Kompromisses" und des Verfahrens zur Annahme der Stellungnahmen inhaltlich überprüft. Jeder Entwurf wird mehrmals intern und auf verschiedenen Ebenen (in der Arbeitsgruppe, der Fachgruppe und schließlich im Plenum) geprüft und debattiert, bevor er endgültig verabschiedet wird, mit dem Ziel, Stellungnahmen abzugeben, die die Interessen und Standpunkte der organisierten Zivilgesellschaft als Ganzes widerspiegeln. Die Mitarbeiter des EWSA unterstützen die Berichtersteller, indem sie die Texte während des gesamten Prozesses der Erarbeitung der Stellungnahme auf Klarheit und Kohärenz überprüfen.
- 28** Im Erstellungsprozess der Stellungnahmen beim AdR spiegeln sich die unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU wider. Der endgültige Inhalt der einzelnen Stellungnahmen wird durch die Beratungen und Abstimmungen zu den von den Mitgliedern des AdR eingebrachten Änderungsanträgen in den thematischen Sitzungen und Sitzungen des Plenums mitgestaltet (Ziffer **08** von [Anhang I](#)). Zusätzliche redaktionelle Unterstützung wird von den Sekretariaten der AdR-Fachkommissionen und dem im Sekretariat der Fraktion für den Fall zuständigen Mitarbeiter geleistet.
- 29** Die Entwürfe werden außerdem in jedem der beiden Ausschüsse von den thematischen Sekretariaten und den Übersetzungsreferaten in der gemeinsamen Direktion Übersetzung des EWSA und des AdR sprachlich überarbeitet und auf sachliche Richtigkeit überprüft. Bevor die Stellungnahmen dem Plenum vorgelegt werden, überprüfen bei beiden Ausschüssen die Verwaltungsdienststellen die Stellungnahmen auf die Einhaltung von Standards und auf Klarheit.

Zur Verfassung der Stellungnahmen findet eine systematische Konsultation eines breiten Spektrums von Interessenträgern statt

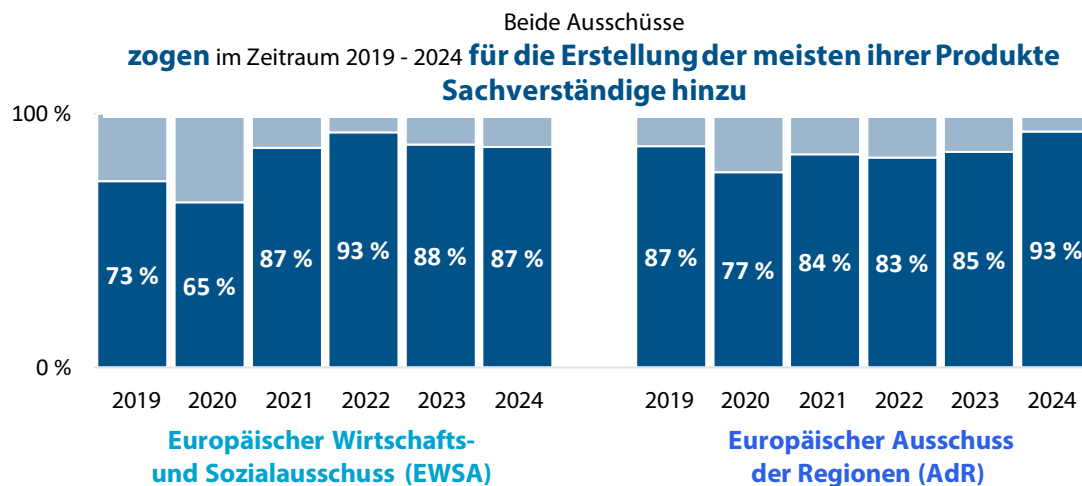
- 30** Beide Ausschüsse haben Verfahren entwickelt, die es den Berichterstellern ermöglichen, die Standpunkte der Interessenträger zu berücksichtigen und so die Qualität der Stellungnahmen zu verbessern. Ferner gibt es für die Berichtersteller verschiedene Möglichkeiten, je nach Art der Stellungnahme, Thema und verfügbarem Zeitrahmen mit ihren wichtigsten Interessenträgern zusammenzuarbeiten. Beim EWSA unterstützen die Fachgruppensekretariate die Berichtersteller dabei, sicherzustellen, dass Konsultationen der Interessenträger repräsentativ für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die Zivilgesellschaft sind.

- 31** Der Umfang der Konsultationen hängt von der Art der Stellungnahme ab und wird vom Berichtersteller festgelegt, was ein gewisses Maß an Flexibilität bedeutet. Der Konsultationsprozess kann darüber hinaus auch gewissen zeitlichen Einschränkungen unterliegen. Entsprechend wurden bei den in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Stellungnahmen zum Teil die Standpunkte verschiedenster Interessenträger umfassend einbezogen (unter anderem durch eine territoriale Folgenabschätzung, eine Studie über regionale Aspekte oder öffentliche Anhörungen), während bei anderen Stellungnahmen vornehmlich auf einen lokalen oder regionalen Kontext oder, im Falle des AdR, auf Interessenträger mit Sitz in Brüssel beschränkte Konsultationen stattfanden. Diese Konsultationen werden im Workflow-Tool der Ausschüsse erfasst, wobei die Erfassung nicht immer auf systematische Weise erfolgt.
- 32** Da das Mandat des EWSA darin besteht, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die organisierte Zivilgesellschaft zu vertreten, erfolgt die Ausarbeitung der Stellungnahmen in Studiengruppen, die sich zu gleichen Teilen aus Mitgliedern aller drei Gruppen zusammensetzen. So können die Standpunkte der einzelnen Gruppen in die Stellungnahme einfließen. Um umfassendere Meinungen einzuholen, organisiert der EWSA Konsultationen mit externen Organisationen der Zivilgesellschaft, nichtstaatlichen Organisationen oder Wissenschaftlern. Im Jahr 2004 richtete der EWSA eine Struktur für den Dialog mit den Organisationen der Zivilgesellschaft ([Kontaktgruppe "Europäische Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft"](#)) sowie ein [Netz der nationalen Wirtschafts- und Sozialräte der EU](#) ein. Der EWSA konsultiert ferner auch junge Menschen aus der organisierten Zivilgesellschaft ([EU-Jugendtest](#)) und bezieht Vertreter aus den Kandidatenländern ein ([Initiative für Erweiterungskandidatenmitglieder](#)).
- 33** Aufgabe des AdR ist die Vertretung der Interessen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Die Berichtersteller können während der Erarbeitung der Stellungnahmen Konsultationen der Interessenträger organisieren. Diese finden gewöhnlich in den Räumlichkeiten des AdR statt. Es können regionale Verbände, wissenschaftliche Sachverständige oder Vertreter der Zivilgesellschaft einbezogen werden. Der AdR bezieht die Interessenträger auch indirekt durch die Zusammenarbeit mit EU-weiten Verbänden der Regionen und Städte (z. B. [Eurocities](#), [Rat der Gemeinden und Regionen Europas](#), [Versammlung der Regionen Europas](#)) ein. Der AdR greift zur Erstellung seiner Stellungnahmen auf verschiedene Mechanismen und Netzwerke zurück wie ein [Netzwerk regionaler Hubs](#) und das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung und aktive Subsidiarität, die Strategie für territoriale Folgenabschätzung und die Expertengruppe "Subsidiarität".

Die Verfahren der Ausschüsse für die Auswahl von Sachverständigen weisen Lücken auf

- 34** Die wichtigsten Beiträge zu den Stellungnahmen kommen von den Ausschussmitgliedern, insbesondere den Berichterstattern, und, im Falle des EWSA, von den Studiengruppen. Die Mitglieder beider Ausschüsse können für die Erstellung einer Stellungnahme auf Sachverständige ("Berater" gemäß Terminologie des EWSA) zurückgreifen. Im Zeitraum 2019–2024 wurde bei der Mehrheit der Stellungnahmen (84 %) auf Sachverständige zurückgegriffen, manchmal wurden für eine Stellungnahme auch mehrere Sachverständige hinzugezogen. Die Aufgabe der Sachverständigen ist es, Fachwissen und Erkenntnisse einzubringen, um den jeweiligen Standpunkt des Berichterstatters zu ergänzen, und ihm bei der Abfassung der Stellungnahme behilflich zu sein. Die Sachverständigen können auch gebeten werden, den Berichterstatter bei der Erörterung einer Stellungnahme im Plenum sowie bei Sitzungen mit Vertretern der EU-Organe, Interessenträgern und anderen relevanten Parteien zu unterstützen. Die Sachverständigen erhalten für ihre Tätigkeit keine Vergütung, haben jedoch Anspruch auf Erstattung der Reisekosten sowie auf eine Pauschalvergütung für Reise- und Sitzungstage.
- 35** Im geprüften Zeitraum (2019–2024) griffen die Ausschüsse zur Erstellung der meisten ihrer Produkte auf Sachverständige zurück (**Abbildung 3**). Bei 28 der 30 in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Stellungnahmen des EWSA wurden Sachverständige hinzugezogen. In 11 Fällen wurde mehr als ein Sachverständiger für eine Stellungnahme benannt (z. B. ein Sachverständiger zur Unterstützung des Berichterstatters und ein weiterer zur Unterstützung einer Gruppe). Bei 23 der 30 in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Stellungnahmen des AdR wurden Sachverständige hinzugezogen. In den übrigen sieben Fällen, in denen ein beschleunigtes Verfahren zur Anwendung kam (Ziffer **26**) reichte die Zeit nicht aus, um Sachverständige hinzuzuziehen.

Abbildung 3 | Hinzuziehung von Sachverständigen seitens der Ausschüsse



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EWSA und des AdR.

- 36** Beim AdR gibt es kein festes Verfahren für die Auswahl von Sachverständigen, ihre Auswahl liegt im Ermessen des Berichterstatters. Dies wirft potenzielle Bedenken hinsichtlich der Transparenz und der Qualität der ausgewählten Sachverständigen auf und könnte Reputationsrisiken mit sich bringen, da schwieriger nachzuweisen ist, dass die Sachverständigen objektiv ausgewählt werden und keine Interessenkonflikte bestehen. Der AdR verfügt ferner nicht über ein Sachverständigenregister, was bedeutet, dass bereits im Zusammenhang mit einer Stellungnahme gewonnene Erkenntnisse möglicherweise nicht erfasst oder nicht wiederverwendet werden können.
- 37** Der EWSA verfügt über ein Register der bereits in der Vergangenheit hinzugezogenen Berater. Darüber hinaus müssen alle potenziellen Berater einen Lebenslauf vorlegen, aus dem das für das Thema der Stellungnahme erforderliche Fachwissen hervorgeht. Der Berichterstatter kann dem Fachgruppenvorsitzenden, der den Lebenslauf prüft und den Berater förmlich bestellt, einen Kandidaten vorschlagen. Es gibt aber keine transparenten ausschussweiten Kriterien für die Auswahl von Sachverständigen.

Die Stellungnahmen kommen bei den EU-Gesetzgebern nicht immer rechtzeitig an, und Verzögerungen werden nicht systematisch überwacht

38 Der Zeitpunkt der Vorlage ist für den Einfluss, den eine Stellungnahme auf den politischen Entscheidungsprozess haben kann, entscheidend. Der OECD zufolge können Beiträge, die kurz vor einer politischen Parlamentsdebatte veröffentlicht werden, diese Diskussionen beeinflussen, während Beiträge, die auch nur einen Tag nach der Debatte vorgelegt werden, eine deutlich geringere Wirkung haben¹⁴. Im EU-Kontext schreiben die Verträge vor, dass die Ausschüsse formell in das Gesetzgebungsverfahren der EU einbezogen werden müssen. Damit die Stellungnahmen der Ausschüsse Wirkung entfalten, müssen daher wichtige institutionelle politische Zieltermine berücksichtigt werden, wie z. B. die Fristen im Europäischen Parlament für die Einreichung von Änderungsanträgen, die Abstimmungen in den Ausschüssen des Parlaments und spätestens die Abstimmungen im Plenum des Parlaments.

39 Der Rechnungshof hätte erwartet, dass die Ausschüsse

- ihre Stellungnahmen rechtzeitig – d.h. innerhalb der institutionellen Fristen und rechtzeitig, um die Gesetzgebung beeinflussen zu können – vorlegen;
- über Mechanismen verfügen, um die Fristeinhaltung bei der Vorlage ihrer Stellungnahmen systematisch zu überwachen und die Hauptursachen für Verzögerungen zu bewerten und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen.

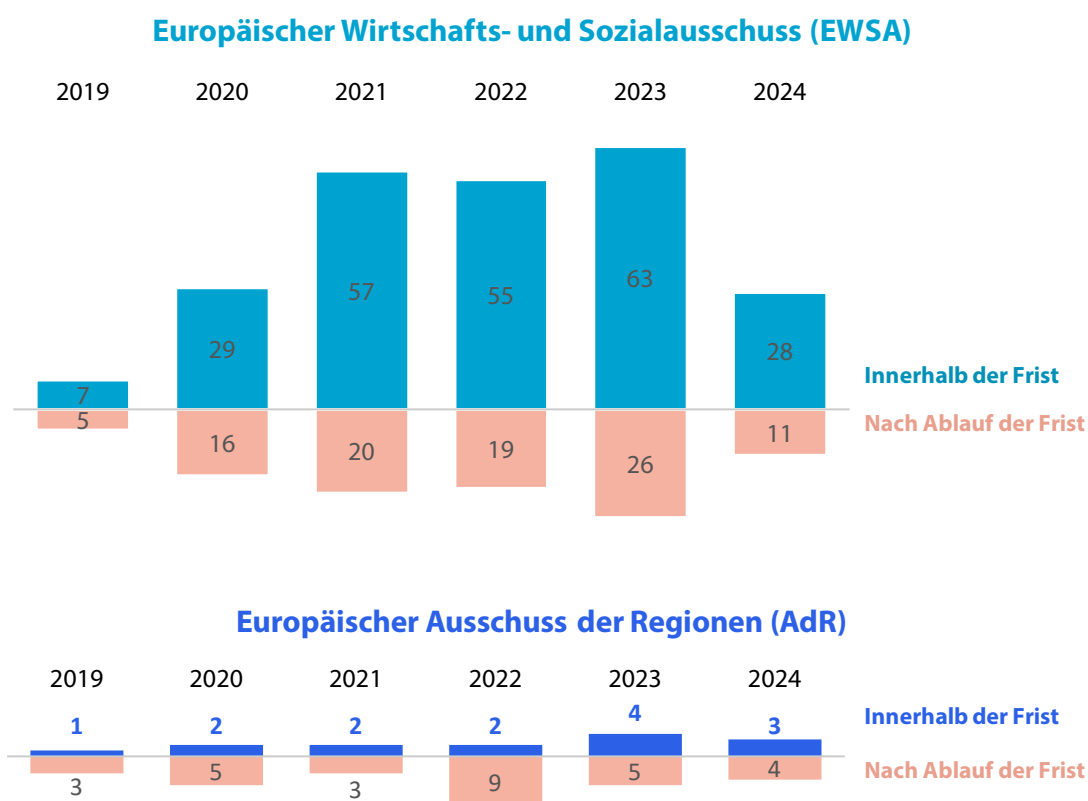
¹⁴ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, S. 58.

Die Vorlage der Stellungnahmen innerhalb der institutionellen Fristen stellt eine Herausforderung dar

- 40** Seit 2009 galt seitens des Europäischen Parlaments für die Abgabe von Stellungnahmen der Ausschüsse außer in einigen dringenden Fällen stets eine Frist von drei Monaten¹⁵. Diese Praxis wird in der Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem EWSA von Mai 2024 bestätigt. Für den AdR besteht eine solche rechtliche Pflicht einer systematischen dreimonatigen Frist nicht, aber bei der Mehrheit (77 %) der Befassungen des AdR durch das Parlament kommt diese Praxis zur Anwendung. Der Rat setzt entweder eine feste Frist oder bittet um Übermittlung der Stellungnahme zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Flexibilität ist möglich: Das Parlament kann die Fristen in dringenden Fällen verkürzen, und die Ausschüsse können beschleunigte Verfahren anwenden, um eine fristgerechte Vorlage ihrer Stellungnahmen zu gewährleisten (siehe Ziffer **23**).
- 41** Der Rechnungshof analysierte die von den Ausschüssen übermittelten Datentabellen für den Zeitraum 2019–2024, um die allgemeine Einhaltung der institutionellen Fristen der Stellungnahmen bei obligatorischer Befassung der Ausschüsse zu überprüfen. Die Anzahl der Stellungnahmen korreliert mit der legislativen Agenda der EU. Die Ausschüsse werden daher zu Beginn und am Ende einer Amtszeit des Parlaments um weniger Stellungnahmen ersucht. Von den insgesamt 336 obligatorischen Befassungen des EWSA in diesem Zeitraum wurden 239 Stellungnahmen (71 %) vor Ablauf der institutionellen Fristen vorgelegt. Von den 43 obligatorischen Befassungen des AdR im selben Zeitraum wurden 14 Stellungnahmen (33 %) vor Ablauf der institutionellen Fristen vorgelegt (**Abbildung 4**).

¹⁵ Artikel 304 AEUV.

Abbildung 4 | Einhaltung der institutionellen Fristen bei obligatorischer Befassung



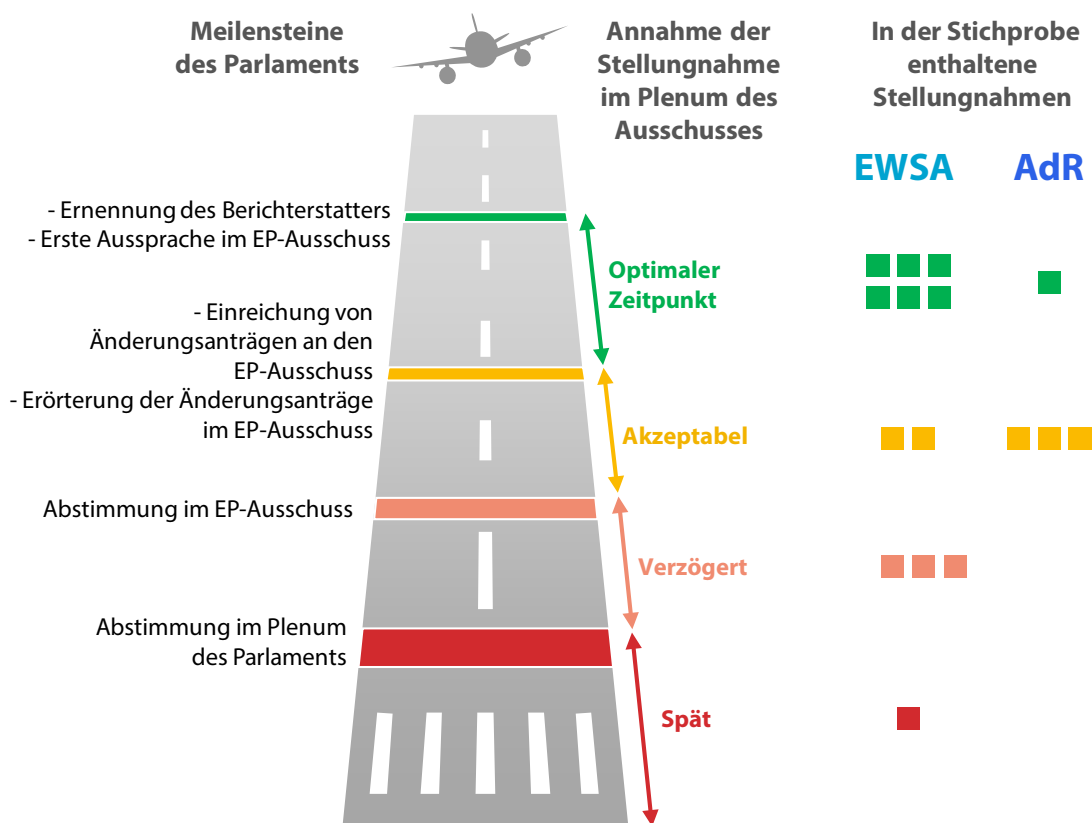
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EWSA und des AdR.

Obligatorische Befassungen werden bisweilen zu spät vorgelegt, um vom Europäischen Parlament aktiv berücksichtigt zu werden

- 42** Unabhängig von den formellen institutionellen Fristen räumen beide Ausschüsse den politischen Fristen – beispielsweise für die Diskussionen in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments, für Änderungsanträge, Abstimmungen in diesen Ausschüssen und spätestens für die Abstimmung im Plenum des Parlaments – Priorität ein, um die Wahrscheinlichkeit zu maximieren, dass ihre Beiträge berücksichtigt werden. Die Stellungnahme im Rahmen dieser institutionellen Etappen zum richtigen Zeitpunkt abzugeben, erhöht die Chance, dass die Stellungnahmen der Ausschüsse Relevanz haben und den Gesetzgebungsprozess beeinflussen, besonders wenn sie vor dem ersten Meinungsaustausch im zuständigen Parlamentsausschuss vorgelegt werden.

43 Der Rechnungshof verglich für die 14 obligatorischen Befassungen des EWSA den Zeitpunkt der Annahme im EWSA-Plenum mit den wichtigen legislativen Meilensteinen des Parlaments. Bei sechs von zwölf Befassungen wurde die optimale Frist verpasst (d. h. der optimale Zeitpunkt im Rahmen der in **Abbildung 5** dargestellten Etappen), bei zwei Befassungen wurden die Rechtsvorschriften zurückgezogen oder noch nicht angenommen. Betreffend den AdR verfehlten Stellungnahmen zu drei der vier obligatorischen in der Stichprobe des Rechnungshofs enthaltenen Befassungen die optimale Frist, wurden aber noch rechtzeitig zur Abstimmung über die Änderungsanträge in den zuständigen Parlamentsausschüssen vorgelegt. Geht dem Parlament die Stellungnahme nach diesem optimalen Zeitpunkt zu, ist es weniger wahrscheinlich, dass die Stellungnahme Berücksichtigung findet, was die Einflussnahme auf den Beschlussfassungsprozess der EU schmälert.

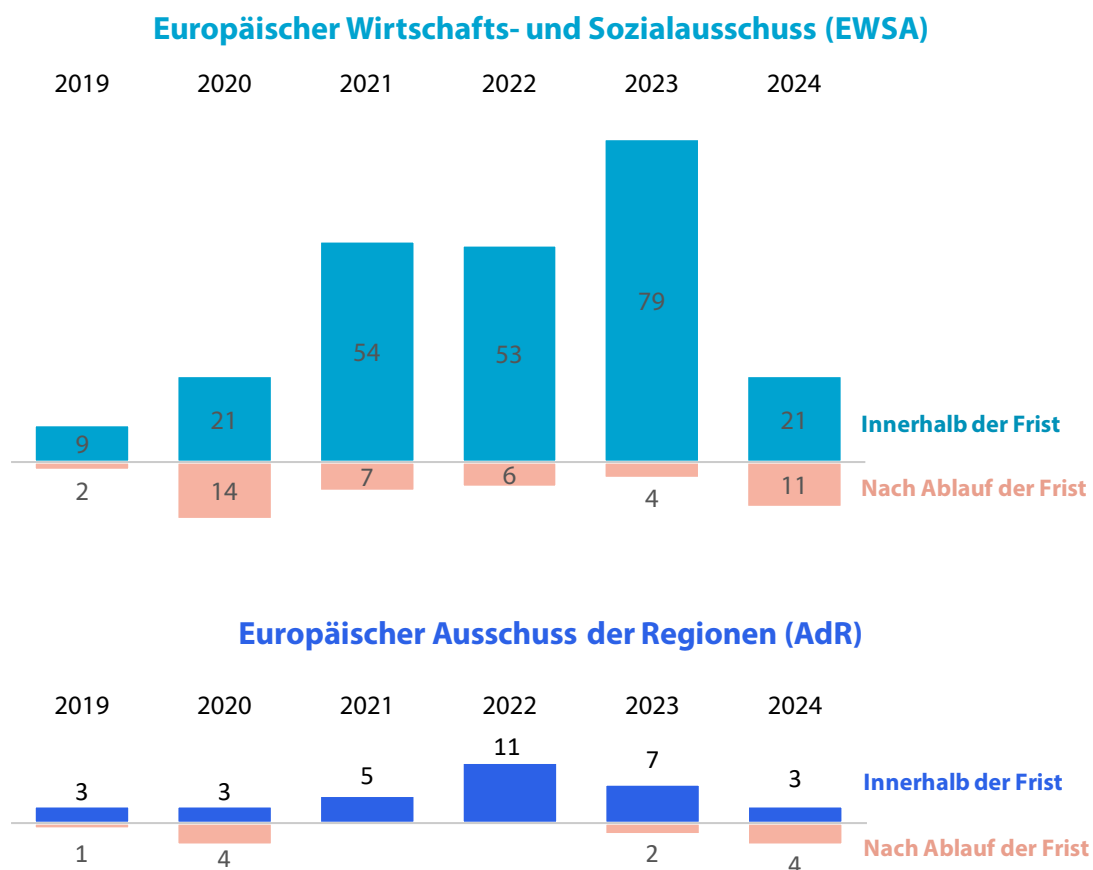
Abbildung 5 | Abstimmung der obligatorischen Befassungen auf die legislativen Meilensteine des Europäischen Parlaments



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage seiner Stichprobe von Stellungnahmen des EWSA und des AdR.

44 Der Rechnungshof analysierte ferner die von den Ausschüssen übermittelten Daten für den Zeitraum 2019–2024 dahin gehend, ob bei obligatorischer Befassung der Ausschüsse die Stellungnahmen in der Regel innerhalb der politischen Fristen vorgelegt wurden. Von den insgesamt 336 obligatorischen Befassungen des EWSA in diesem Zeitraum kamen bei 55 besondere parlamentarischen Verfahren zur Anwendung oder hatte die entsprechende Abstimmung im Parlament noch nicht stattgefunden. Diese Befassungen wurden somit bei der Untersuchung der Fristeneinhaltung nicht einbezogen. Von den übrigen 281 Befassungen wurden die meisten (237 bzw. 84 %) vor der Abstimmung im Parlamentsausschuss ("optimaler" und "akzeptabler" Zeitpunkt) und 44 (16 %) nach der Abstimmung im Parlamentsausschuss ("verzögerter" und "verspäteter" Zeitpunkt) übermittelt. Was den AdR betrifft, so wurden 32 (74 %) der 43 obligatorischen Befassungen für den Zeitraum 2019–2024 vor der Abstimmung im Ausschuss des Parlaments vorgelegt, während 11 (26 %) nach der Abstimmung im Parlamentsausschuss vorgelegt wurden (*Abbildung 6*).

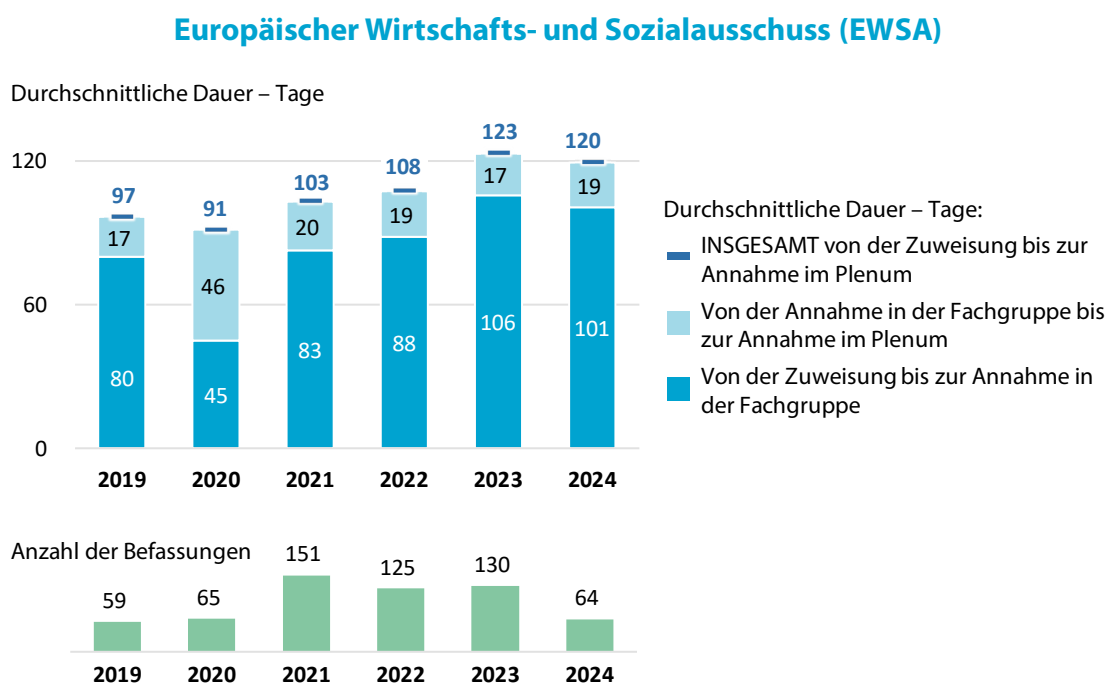
Abbildung 6 | Einhaltung der politischen Fristen bei obligatorischer Befassung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EWSA und des AdR.

45 Der Rechnungshof stellte fest, dass die vom EWSA im geprüften Zeitraum benötigte Zeit für die Annahme von aufgrund seiner Befassung erstellter Stellungnahmen zunahm. Die durchschnittliche Dauer von der Zuweisung der Stellungnahme bis zu ihrer Annahme im Plenum stieg von 97 Tagen im Jahr 2019 auf 120 Tage im Jahr 2024 (**Abbildung 7**). Die Erzielung eines Konsenses zwischen den Studiengruppen braucht Zeit, und die Geschäftsordnung des EWSA sieht keine Begrenzung der Anzahl der Sitzungen der Studiengruppen und Fachgruppen vor. Der Rechnungshof stellte zeitliche Diskrepanzen bei der Erarbeitung der Stellungnahmen der 14 obligatorischen Befassungen in seiner Stichprobe von 30 EWSA-Stellungnahmen fest: In drei Fällen fand die erste Sitzung der Studiengruppe mehr als drei Monate nach der erfolgten Zuweisung statt, in einem dieser Fälle erst nach sechs Monaten. Der Rechnungshof ermittelte ferner zwei Fälle, in denen zwischen der Annahme in der Fachgruppe und der Annahme im Plenum mehr als zwei Monate lagen. Weitere Einzelheiten sind **Anhang IV** zu entnehmen.

Abbildung 7 | Befassungen des EWSA (Tage zwischen der Zuweisung und der Annahme in der Fachgruppe und im Plenum)



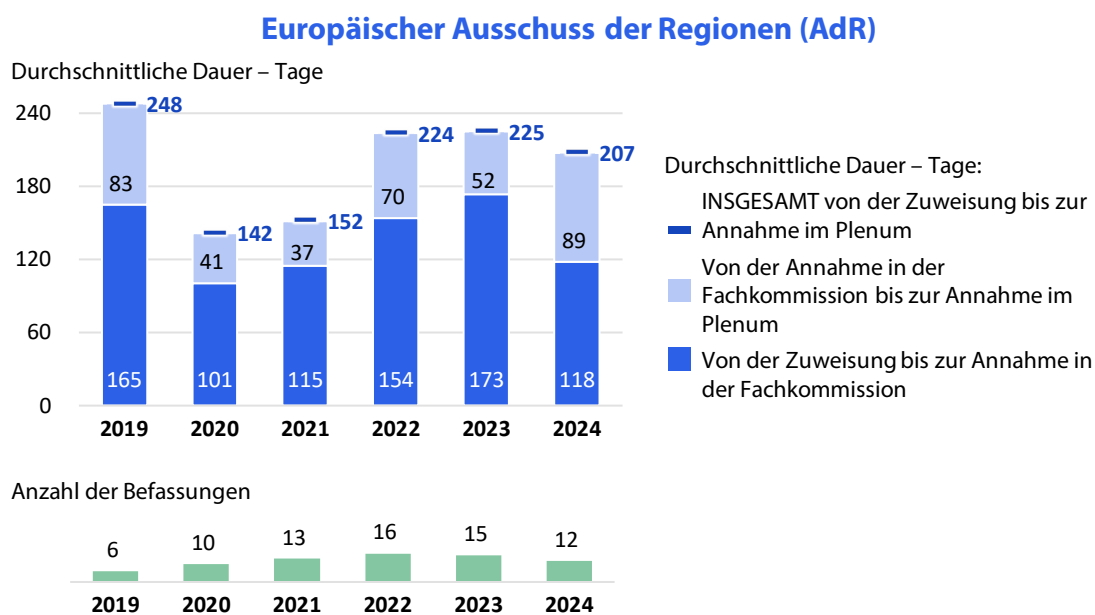
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EWSA.

- 46** Beim AdR ist die für die Annahme benötigte Zeit leicht zurückgegangen, und zwar von 248 Tagen im Jahr 2019 auf 207 Tage im Jahr 2024. Gemäß der Geschäftsordnung des AdR¹⁶ muss eine Stellungnahme nach maximal zwei Sitzungen der Fachkommission des AdR erarbeitet werden. Der Rechnungshof prüfte die 30 Fälle in seiner Stichprobe für den AdR und stellte fest, dass diese Vorgabe bei allen 24 Stellungnahmen eingehalten wurde. Die Vorgabe galt nicht für die sechs in der Stichprobe enthaltenen Entschließungen, da Entschließungen direkt im Plenum¹⁷ angenommen werden. Beim AdR sind Verzögerungen in erster Linie auf Faktoren wie seinen politischen Kalender und die formale Annahmestruktur zurückzuführen. Das Plenum des AdR tritt nur fünf- bis sechsmal jährlich zusammen. Daher kann sich die endgültige Annahme um mehrere Wochen oder Monate verschieben, wenn die Frist bis zu einer bestimmten Plenartagung nicht eingehalten wird.
- 47** Die zwischen den Sitzungen der AdR-Fachkommissionen und den Plenartagungen liegende Zeit macht rund ein Drittel (31 %) der Zeit aus, die insgesamt für Befassungen aufgewendet wird (*Abbildung 8*). Vier der 30 in der Stichprobe enthaltenen Fälle waren obligatorische Befassungen. In einem Fall lagen zwischen der Annahme in der AdR-Fachkommission und der Annahme im Plenum 48 Tage. Dies entspricht 35 % der gesamten Zeit, die von der Zuweisung bis zur endgültigen Annahme benötigt wird (136 Tage). Der Rechnungshof stellte ferner fest, dass Risiken hinsichtlich der Fristeinholung früh im Arbeitsablauf auftreten können. In einem Fall wurde eine Befassung 64 Tage nach der Zuweisung zum ersten Mal in einer thematischen Fachkommission erörtert (weitere Einzelheiten siehe *Anhang V*).

¹⁶ Geschäftsordnung des AdR 2024, Artikel 54 Absatz 1.

¹⁷ Ebd., Artikel 46.

Abbildung 8 | Befassungen des AdR (Tage zwischen der Zuweisung und der Annahme in der Fachkommission und im Plenum)



Die Ausschüsse verfolgen die institutionellen oder politischen Fristen nicht systematisch

- 48** Keiner der beiden Ausschüsse verfügt über ein automatisiertes Instrument zur durchgehenden und systematischen Verfolgung der Fristeinhaltung, zur Angabe näher rückender institutioneller und politischer Fristen oder zur Abgabe automatischer Warnmeldungen bei verzögerter Erstellung der Stellungnahmen. Ferner liegen den Ausschüssen keine leicht verfügbaren Daten zur bisherigen Einhaltung der institutionellen Fristen der EU (historische Daten) vor.
- 49** Im Workflow-Tool des EWSA werden Meilensteine im Erstellungszyklus einer Stellungnahme (Daten aus Agora zu jeder Stellungnahme von der Zuweisung bis zur Annahme im Plenum), Informationen über Sachverständigen- und Studiengruppensitzungen und die zugehörigen Dokumente angezeigt. Es gibt jedoch keine Informationen zu den institutionellen Fristen für die Stellungnahmen im Falle einer Befassung oder zur Verbreitung. Die Fristeinhaltung wurde im geprüften Zeitraum überwiegend individuell durch das jeweilige Fachgruppensekretariat überwacht. Der EWSA begann Ende 2024, die Einhaltung interner Fristen anhand einer von den Mitarbeitern manuell geführten Tabelle zu überprüfen.

- 50** Der AdR verwendet für die interne Kommunikation, den Informationsaustausch und den Wissenstransfer zwischen AdR-Mitgliedern und -Mitarbeitern ein anderes Workflow-Tool. Im System wird der gesamte Erstellungszyklus einer Stellungnahme von der Erstellung von Arbeitsfassungen bis zur endgültigen Annahme angezeigt, wobei alle Änderungen und diesbezüglichen Sitzungen aufgeführt werden. Daten aus internen IT-Tools (z. B. Agora) und manuell eingegebene, stellungnahmespezifische Daten werden konsolidiert. Der Status der Stellungnahme, Meilensteine und die Wirkung der Stellungnahme nach Annahme sowie Informationen zur Konsultation von Interessenträgern und externen Aktivitäten können verfolgt werden. Der Rechnungshof stellte jedoch fest, dass diese Funktionen nicht systematisch genutzt werden. Die größte Stärke des Tools ist, dass die Informationen (z. B. über Befassungen, den Stand der Ausarbeitung, die Arbeitsbelastung der AdR-Fachkommissionen) zentralisiert werden. Das Tool verbessert zwar die allgemeine Übersichtlichkeit, erfordert aber umfangreiche manuelle Eingaben und stellt keine integrierten Informationen bereit, bei denen institutionelle und politische Fristen mit internen Meilensteinen für die Erarbeitung der Stellungnahme, deren Übersetzung und endgültige Annahme verknüpft werden. Die IT-Umgebung ist fragmentiert, mehrere Systeme laufen nebeneinander. Des Weiteren liegen dem AdR keine Daten zur bisherigen Fristeinholung (historische Daten) vor.
- 51** Gemäß der [Haushaltsordnung](#) der EU müssen Fortschritte bei der Erreichung von Zielen anhand von Leistungsindikatoren überwacht werden, worüber in jährlichen Tätigkeitsberichten Bericht zu erstatten ist¹⁸. Beide Ausschüsse verwenden mehrere Indikatoren, um ihre Leistung zu messen. Der EWSA verwendet 40 Kerntätigkeits- und Leistungsindikatoren¹⁹. Der AdR verwendet insgesamt 87 zentrale Leistungsindikatoren²⁰. Keiner der beiden Ausschüsse verfügt jedoch über einen spezifischen Indikator zur Überwachung der fristgerechten Abgabe seiner Stellungnahmen, z. B. Prozentsatz der Stellungnahmen, die innerhalb der vorgeschriebenen Fristen abgegeben wurden.

¹⁸ [Haushaltsordnung](#), Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 74 Absatz 9.

¹⁹ [Jährlicher Tätigkeitsbericht des EWSA 2024](#).

²⁰ [Jährlicher Tätigkeitsbericht des AdR 2024](#).

Die Ausschüsse berichten über ihre Öffentlichkeitsarbeit, jedoch werden nur begrenzte Informationen über die Wirkung ihrer Stellungnahmen bereitgestellt

52 Politische Beratungsgremien sollten ihre Ratschläge in einem leicht verständlichen Format präsentieren und einem breiten Publikum über verschiedene Medienkanäle zugänglich machen²¹, um die Zugänglichkeit dieser Ratschläge zu erhöhen. Der OECD zufolge trägt gute Beratung dazu bei, die Ergebnisse der Politik in einem breiteren Kontext zu verbessern. Es sei ferner wichtig, die Ergebnisse zu evaluieren und die Wirksamkeit des Beratungsprozesses zu messen²². Im Instrumentarium der Kommission für eine bessere Rechtsetzung²³ wird darüber hinaus empfohlen, Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen zu verfolgen, denen entnommen werden kann, ob eine Politik zielführend ist.

53 Der Rechnungshof hätte erwartet, dass die Ausschüsse

- über eine Strategie und Kommunikationsinstrumente verfügen, um die Sichtbarkeit ihrer Stellungnahmen zu erhöhen;
- die Reichweite und Auswirkungen der Stellungnahmen auf den EU-Gesetzgebungsprozess messen.

Beide Ausschüsse verfügen über eine breite Palette von Instrumenten für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, nutzen diese aber nicht systematisch

54 Beide Ausschüsse haben verschiedene Kommunikationsinstrumente und Kanäle für die Öffentlichkeitsarbeit entwickelt, darunter Websites, soziale Medien, Newsletter und Online-Veranstaltungen, wodurch die Ausschüsse eine stärkere digitale Reichweite haben. Die Präsenz der Ausschüsse in den sozialen Medien hat sich zwischen 2019 und 2024 verdoppelt; EWSA und AdR hatten jeweils 222 000 Follower auf Social-Media-Plattformen.

²¹ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, S. 58–60.

²² Ebd., S. 26 und S. 79.

²³ *Better Regulation Toolbox 2023*, Tool Nr. 43.

- 55** Die verschiedenen Instrumente für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit werden jedoch nicht systematisch genutzt. Das Workflow-Tool des AdR (siehe Ziffer [50](#)) zeigt für die Stichprobe des Rechnungshofs (30 Stellungnahmen) eine große Bandbreite an Kommunikationsaktivitäten. 20 Stellungnahmen wurden durch zahlreiche Aktivitäten unterstützt (Pressemitteilungen, soziale Medien, Pressetermine, Medieneinladungen), bei fünf wurden ausschließlich soziale Medien genutzt und bei fünf wurden keine Kommunikationsaktivitäten erfasst (drei davon waren Entschließungen, die ohne Berichtersteller erstellt wurden und bei denen es wenige Maßnahmen zur Weiterverfolgung gab). Trotz eines klaren Kommunikationsrahmens und klarer Berichterstattungsinstrumente ist die systematische Dokumentation der Öffentlichkeitsarbeit in der Praxis nach wie vor begrenzt.
- 56** Für den EWSA konnte eine entsprechende Bewertung nicht vorgenommen werden, da das Workflow-System nicht auf die Erfassung bzw. den Nachvollzug der Kommunikation und Weiterverfolgungsmaßnahmen zu den Stellungnahmen ausgelegt ist (siehe Ziffer [49](#)). Der EWSA hat im Zuge seiner [Kommunikationsstrategie für 2022–2027](#) Änderungen an seinem Kommunikationsrahmen vorgenommen. Als Reaktion auf die in der vorherigen Strategie festgestellten Mängel – fragmentierter Ansatz, geringe Sichtbarkeit und fehlende Nachverfolgung der Auswirkungen – wurden mit der aktuellen Strategie prioritäre Projekte wie die Umgestaltung der Website, die Einrichtung eines audiovisuellen Studios, eine Strategie für die sozialen Medien, eine bessere Weiterverfolgung der Stellungnahmen sowie Leistungsparameter eingeführt.
- 57** Beide Ausschüsse haben ihre interinstitutionelle Zusammenarbeit mit Parlament und Kommission verstärkt und sind von einem informellen Austausch zu strukturierten Rahmen übergegangen, um ihre Beiträge besser in den Politikzyklus der EU einzuspeisen (weitere Einzelheiten siehe [Kasten 1](#)).

Kasten 1

Interinstitutionelle Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission

In der [Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem EWSA von 2024](#) werden die Verfahren für die Beantragung von Sondierungsstellungnahmen durch die Ausschüsse des Parlaments präzisiert, eine gemeinsame Auswahl von Rechtsvorschriften für die Ex-post-Bewertung festgelegt und regelmäßige Treffen zwischen hochrangigen Vertretern des Parlaments und des EWSA festgeschrieben. Mit dem [Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission von 2022](#) wurde eine jährliche gemeinsame Ermittlung von fünf Themen für Sondierungsstellungnahmen im Zusammenhang mit dem Arbeitsprogramm der Kommission eingeführt und wurde es dem EWSA ermöglicht, zu den Evaluierungen und Folgenabschätzungen der Kommission beizutragen.

Die [Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem AdR von 2024](#) sieht die gemeinsame Ermittlung von Prospektivstellungnahmen, die Teilnahme des AdR an Sitzungen der Ausschüsse und interfraktionellen Arbeitsgruppen des Parlaments und die Zusammenarbeit im Bereich der besseren Rechtsetzung durch gemeinsame Bewertungen der Rechtsvorschriften und Ausgabenprogramme der EU vor. Die [Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission von 2024](#) stärkt den politischen Dialog durch die Teilnahme des Kommissionspräsidenten und der Kommissionsmitglieder an den AdR-Plenartagungen, schafft direkte Kanäle für regionale Beiträge zur Politikgestaltung und verpflichtet die Kommissionsdienststellen, gezielte Rückmeldungen zu den Änderungsbeiträgen und Empfehlungen des AdR zu geben.

Keiner der beiden Ausschüsse hat entsprechende förmliche Kooperationsvereinbarungen mit dem Rat geschlossen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des EWSA und des AdR.

58 Sowohl der EWSA als auch der AdR haben Netzwerke entwickelt, um die Interessenträger stärker einzubeziehen und ihre Öffentlichkeitsarbeit zielgerichteter zu gestalten (*Abbildung 9*). Der EWSA arbeitet mit der [Kontaktgruppe "Europäische Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft"](#) und den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten zusammen und organisiert Partnerschaftsveranstaltungen mit Organisationen der Zivilgesellschaft zur Förderung von Dialog und Sichtbarkeit. Für die Erarbeitung seiner Stellungnahmen hat er außerdem einen strukturierten Dialog für die Konsultation von Jugendorganisationen ([EU-Jugendtest](#)) und der organisierten Zivilgesellschaft aus Kandidatenländern eingerichtet. Der AdR bindet Vertreter der lokalen und regionalen Ebene über Netzwerke wie das [Netzwerk regionaler Hubs](#), die [Allianz für Kohäsionspolitik](#), das [Programm für junge Mandatsträgerinnen und Mandatsträger](#) und das [Netzwerk der EU-Gemeinderäte](#) sowie Initiativen wie die [Europäische Woche der Regionen und Städte](#) ein.

Abbildung 9 | Netzwerke des EWSA und des AdR und gezielte Öffentlichkeitsarbeit

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

Vereinbarungen stärken den Beitrag der Zivilgesellschaft

Protokoll über die Zusammenarbeit mit der Kommission 2022: verstärkte Vorausschau, Sondierungsstellungen und Beteiligung im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative.

Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit dem Parlament 2024: Einführung von Treffen auf hoher Ebene, nachgeschaltete Zusammenarbeit und größere Anerkennung des EWSA als strukturierter Kanal für Beiträge der Zivilgesellschaft.

Gezielte Öffentlichkeitsarbeit

Veranstaltungen in Partnerschaft mit Organisationen der Zivilgesellschaft: rund 80 gemeinsam veranstaltete Veranstaltungen pro Jahr, auf denen EWSA-Mitglieder über Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit debattieren.

Newsletter und Kontaktdatenbank: monatlicher Newsletter für Interessenträger aus der Zivilgesellschaft.



Netzwerke zur Einbindung der Zivilgesellschaft

Kontaktgruppe "Europäische Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft": 2004 eingerichtet, bringt EWSA-Mitglieder und über 40 europäische Organisationen und Netze der Zivilgesellschaft zusammen zwecks Führung eines strukturierten Dialogs und gemeinsamer Aktivitäten.

Nationale Wirtschafts- und Sozialräte: 22 von 27 Mitgliedstaaten verfügen über nationale Wirtschafts- und Sozialräte; der EWSA unterhält ständige Kontakte zu ihnen und baut eine Online-Gemeinschaft auf, um die Öffentlichkeit zu erreichen.

Jugendtest: strukturierte Überprüfung, um die Bedürfnisse und Perspektiven junger Menschen in Stellungnahmen und Initiativen einfließen zu lassen.

Gruppe zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft aus den Kandidatenländern: Plattform zur Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft aus EU-Kandidatenländern in EU-Debatten und zu deren Vorbereitung auf einen Dialog über Themen, die für den Beitritt relevant sind.

Europäischer Ausschuss der Regionen (AdR)

Vereinbarungen enthalten Perspektiven der Gebietskörperschaften

Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament 2024: stellt die gemeinsame Ermittlung von Prospektivstellungen, die Beteiligung an der Arbeit der Parlamentsausschüsse und eine Bezugnahme auf die territorialen Folgenabschätzungen des AdR sicher.

Vereinbarung über die Zusammenarbeit mit der Kommission 2024: erfordert gezielte Antworten innerhalb von drei Monaten und stärkt die Rolle von Subsidiarität und Vorausschau.

Gezielte Öffentlichkeitsarbeit

Europäische Woche der Regionen und Städte: Vorzeigeveranstaltung zur Förderung der Sichtbarkeit des AdR sowie Diskussionen und Interaktionen mit Interessenträgern.

Externe Sitzungen des Präsidiums / der Fachkommissionen des AdR: zum Teil in Verbindung mit dem turnusmäßig wechselnden Ratsvorsitz.

Gezielte Verbreitung: systematischer Versand der Stellungnahmen an EU-Organe, regionale oder lokale Behörden und Interessenträger (über Newsletter und soziale Medien).



Netzwerke und Veranstaltungen zur Einbindung der Zivilgesellschaft

Junge Mandatsträger und Alumni: treten mit jungen Menschen und Lokalpolitikern in Kontakt, geben Feedback und verstärken die Kommunikation.

Netzwerk der EU-Gemeinderäte: mobilisiert lokale Vertreter, um Informationen zu verbreiten und Feedback einzuholen.

Regionale Hubs: strukturierte Rückmeldung von lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, die in Stellungnahmen einfließt.

Allianz für Kohäsionspolitik: Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und Denkfabriken zur Stärkung von Narrativen (z. B. zum Zusammenhalt, zum Klima oder zur partizipativen Demokratie).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

59 Gemäß den Kommunikationsstrategien der Ausschüsse richten sich die Kommunikations- und Verbreitungsmaßnahmen in erster Linie an die EU-Organe, die Zivilgesellschaft und regionalen Interessenträger. Die Ausschüsse haben interinstitutionelle Vereinbarungen geschlossen, gezielte Öffentlichkeitsmaßnahmen ergriffen und Netzwerke eingerichtet, um die Beziehungen mit ihren Interessenträgern auszubauen und die Zusammenarbeit mit ihnen zu verstärken. Bei beiden Ausschüssen werden die Kommunikationsprioritäten vom Präsidium im Einklang mit den politischen Prioritäten festgelegt. Beim AdR liegt der Rückgriff auf diese Netzwerke und Verbreitungsaktivitäten für die Stellungnahmen im Ermessen des Berichterstatters (siehe auch Ziffer **30**).

Die Ausschüsse messen nicht systematisch, inwieweit ihre Stellungnahmen in den endgültigen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden

60 Der OECD zufolge muss politische Beratung relevant sein und sich auf den politischen Entscheidungsprozess auswirken. Der Rechnungshof stellte fest, dass beide Ausschüsse das Format ihrer Stellungnahmen aktualisiert hatten, um sie klarer, kürzer und für politische Entscheidungsträger leichter nutzbar zu machen.

61 Beide Ausschüsse überwachen ihre Tätigkeit hauptsächlich anhand quantitativer Indikatoren wie der Zahl der angenommenen Stellungnahmen, der Anzahl der Erwähnungen in den Medien und der Berichterstattung in den sozialen Medien, ohne jedoch systematisch zu bewerten, inwieweit ihre Stellungnahmen in die endgültigen Rechtsvorschriften einfließen. Die Berichterstattung des EWSA ist fragmentiert und bezieht sich schwerpunktmäßig auf Outputs. Weiterverfolgungsmaßnahmen sind informeller Natur, und es wird kein jährlicher Wirkungsbericht erstellt. Der AdR erstellt zwar einen jährlichen Wirkungsbericht; in dessen Rahmen werden jedoch nach wie vor eher die Tätigkeiten als der Einfluss gemessen. Zwar gab es in jüngster Zeit Reformen zur Änderung der Formate der Stellungnahmen und Pilotinitiativen zur Verbesserung der Verwendbarkeit und Rückverfolgbarkeit der Arbeit der Ausschüsse. Keiner der Ausschüsse verfolgt jedoch systematisch nach, ob die ausgesprochenen Empfehlungen in den EU-Rechtsvorschriften Berücksichtigung finden.

- 62** Die Kerntätigkeits- und Leistungsindikatoren des EWSA für 2024 beschreiben die wichtigsten politischen Erfolge für zentrale Themen, es mangelt ihnen jedoch an qualitativen bzw. systematischeren ergebnisorientierten Maßnahmen. Die Sekretariate der drei Gruppen und der Fachgruppen holen Rückmeldungen von institutionellen Interessenträgern ein, jedoch erfolgt dies nicht in strukturierter oder zentralisierter Weise. Auch im Workflow-Tool des EWSA werden solche Daten nicht gespeichert. Die Kommission legt vierteljährlich ein Follow-up-Dokument vor, in dem sie ihre Reaktion auf die Stellungnahmen des EWSA zusammenfasst. Der EWSA hat einen einmaligen Bericht über die "**Erfolgsgeschichten**" seiner Arbeit zu den Auswirkungen von lediglich elf Stellungnahmen veröffentlicht. Er hat jedoch keinen systematischen Leistungsrahmen eingerichtet und veröffentlicht auch keinen jährlichen Wirkungsbericht, obwohl dies in seiner Kommunikationsstrategie für 2022–2027 gefordert wird.
- 63** Der AdR nahm hingegen in seine Geschäftsordnung von 2014²⁴ die Anforderung auf, auf der Grundlage der Beiträge der EU-Organe und seiner eigenen zentralen Leistungsindikatoren einen jährlichen Wirkungsbericht vorzulegen. Ziel des AdR ist zwar, eine qualitative Analyse in seine jährlichen Wirkungsberichte aufzunehmen, doch konzentrieren sich diese Berichte eher auf die Outputs als auf die systematische Analyse politischer Ergebnisse. Die Arbeit zur Überwachung der einzelnen Gesetzgebungsinitiativen erfolgt innerhalb der Direktionen, es erfolgt aber keine zentrale Nachverfolgung, um zu ermitteln, ob die Empfehlungen des AdR in Berichten des Parlaments, den Schlussfolgerungen des Rates oder den endgültigen Rechtsvorschriften Berücksichtigung fanden. Das Workflow-Tool ist zwar darauf ausgelegt, Verbreitungsaktivitäten zu erfassen. Es wird aber nicht systematisch für die Nachverfolgung der Auswirkungen verwendet und enthält oft keine vollständigen Daten.
- 64** Beide Ausschüsse haben das Format ihrer Stellungnahmen aktualisiert, um deren Klarheit und Verwendbarkeit zu verbessern. Der EWSA startete 2024 ein Pilotprojekt, das es den Berichterstattern ermöglicht, spezifische Änderungen an Legislativvorschlägen vorzuschlagen. Die Änderungen sind im selben Format wie demjenigen des Europäischen Parlaments verfasst, was ihre Übernahme vereinfacht. Der AdR nutzt seit 2015 Vorlagen für seine Stellungnahmen; seit 2015 umfassen sie eine Rubrik im Stil legislativer Änderungsanträge für Stellungnahmen, die bei obligatorischer Befassung verfasst werden. Der AdR überarbeitete 2024 die Vorlagen für seine Stellungnahmen. Diese enthalten nun kürzere Textabschnitte und klarere Empfehlungen. Diese Änderungen sollen die Beiträge des Ausschusses leichter in die EU-Gesetzestexte integrierbar machen und die Nachverfolgung der Übernahme erleichtern.

²⁴ Artikel 59 (in der [Geschäftsordnung des AdR 2024](#) hingegen Artikel 61).

65 Der Rechnungshof griff bei zehn Stellungnahmen jedes Ausschusses, die auf obligatorische Befassung hin erstellt wurden, auf KI-Tools zurück, um die Kommissionsvorschläge, die vorgeschlagenen Änderungen aus den Stellungnahmen der Ausschüsse und die endgültigen Rechtstexte miteinander zu vergleichen. Bei acht Stellungnahmen des AdR und neun Stellungnahmen des EWSA stellte der Rechnungshof potenzielle Korrelationen zwischen Elementen in den Stellungnahmen der Ausschüsse und den angenommenen Rechtsvorschriften fest. Zwar kann allein durch eine solche Analyse kein kausaler Zusammenhang zwischen den Stellungnahmen der Ausschüsse und den in den Rechtsvorschriften vorgenommenen Änderungen hergestellt werden, doch zeigt sie, dass zusammen mit einer genauen Überwachung des Gesetzgebungsprozesses und der Rückmeldungen der Interessenträger eine Bewertung der Auswirkungen möglich ist. **Kasten 2** enthält Beispiele für Befassungen, bei denen ein potenzieller Zusammenhang zum endgültig angenommenen Text hergestellt werden kann; nähere Einzelheiten zu Initiativstimmungen finden sich in **Anhang VI**.

Kasten 2

Befassungen, die möglicherweise zu Gesetzesänderungen beigetragen haben

EWSA – Überarbeitung der EU-Regelungen über geografische Angaben

Der EWSA nahm am 13. Juli 2022 seine Stellungnahme zur Überarbeitung der EU-Regelungen für geografische Angaben bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln, Wein und Spirituosen an. Mit dem ursprünglichen Legislativvorschlag der Kommission zu diesen geografischen Angaben und Qualitätsregelungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden drei bestehende Verordnungen ([1308/2013](#), [2017/1001](#) und [2019/787](#)) geändert und eine Verordnung aufgehoben ([1151/2012](#)).

Aufgrund der Komplexität der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften dauerte das Verfahren länger, und die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission begannen erst im Juni 2023. Das Parlament und der Rat erzielten in der vierten Verhandlungsrunde am 24. Oktober desselben Jahres eine Einigung. Das Parlament [nahm den Text am 28. Februar 2024](#) an, der Rat am 6. März. Der endgültige Rechtsakt wurde am 11. April 2024 unterzeichnet.

Der EWSA sprach sich insbesondere in den Ziffern 1.9 und 4.19 seiner Stellungnahme gegen die in Artikel 27 Absatz 2 des Vorschlags eingeführte Definition des Begriffs "Anspielung" aus. Infolge dieser Stellungnahme wurde die vorgeschlagene Definition nicht in den endgültigen Verordnungstext übernommen.

In der Stellungnahme sprach sich der EWSA in Ziffer 4.5 außerdem gegen die Übertragung von Aufgaben an das Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum – wie in Artikel 17 Absatz 5, Artikel 19 Absatz 10, Artikel 23 Absatz 7, Artikel 25 Absatz 10, Artikel 26 Absatz 6 und Artikel 46 des Vorschlags vorgesehen – aus. Auch in diesem Fall wurde infolge der Stellungnahme nur die ursprünglich in Artikel 34 Absatz 3 des Vorschlags (nunmehr Artikel 35 Absatz 2 der Verordnung) vorgesehene Übertragung beibehalten, während von den anderen Aufgabenübertragungen abgesehen wurde.

AdR – EU-Rechtsakt zur Cybersolidarität und zur digitalen Resilienz

Der AdR nahm seine Stellungnahme zur [Cybersolidaritätsverordnung der EU](#) am 30. November 2023 an.

Das Europäische Parlament nahm auf seiner Plenartagung vom 24. April 2024 eine [legislative EntschlieÙung zu dem Vorschlag für eine Verordnung über Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität und der Kapazitäten in der Union für die Erkennung, Vorsorge und Bewältigung von Cybersicherheitsbedrohungen und -vorfällen](#) an. Das Europäische Parlament legte seinen Standpunkt in erster Lesung fest und übermittelte ihn dem Rat.

Das Parlament trug der Stellungnahme des AdR Rechnung und wies darauf hin, dass lokale Behörden, auch aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen, besonders anfällig sind. In Erwägungsgrund 1 werden die zunehmende Verflechtung und potenziellen Schwachstellen, auch auf lokaler und regionaler Ebene, anerkannt²⁵.

Andere vom AdR vorgeschlagene Gesetzesänderungen, wie z. B. ein klarer Verweis auf Behörden der subnationalen Ebene, unabhängig davon, ob sie nach nationalem Recht als hochkritisch gelten, wurden jedoch nicht übernommen.

- 66** In der Kommunikationsstrategie des EWSA für 2022–2027 wird die Leistungsbewertung als wichtiges Ziel identifiziert, doch liegt der Schwerpunkt der Überwachung nach wie vor auf den Outputs und nicht auf den Wirkungen, und es gibt keinen strukturierten Rahmen zur Nachverfolgung der Auswirkungen. Der AdR erstellt zwar einen jährlichen Wirkungsbericht, doch sind auch seine Indikatoren nach wie vor vorwiegend outputbezogen (z. B. Anzahl der Sitzungen, Erwähnung in den Medien). Obwohl beide Ausschüsse dies als Priorität erachten, erfolgt nach wie vor keine systematische Wirkungsbewertung.

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Februar 2026 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy *Präsident*

Anhänge

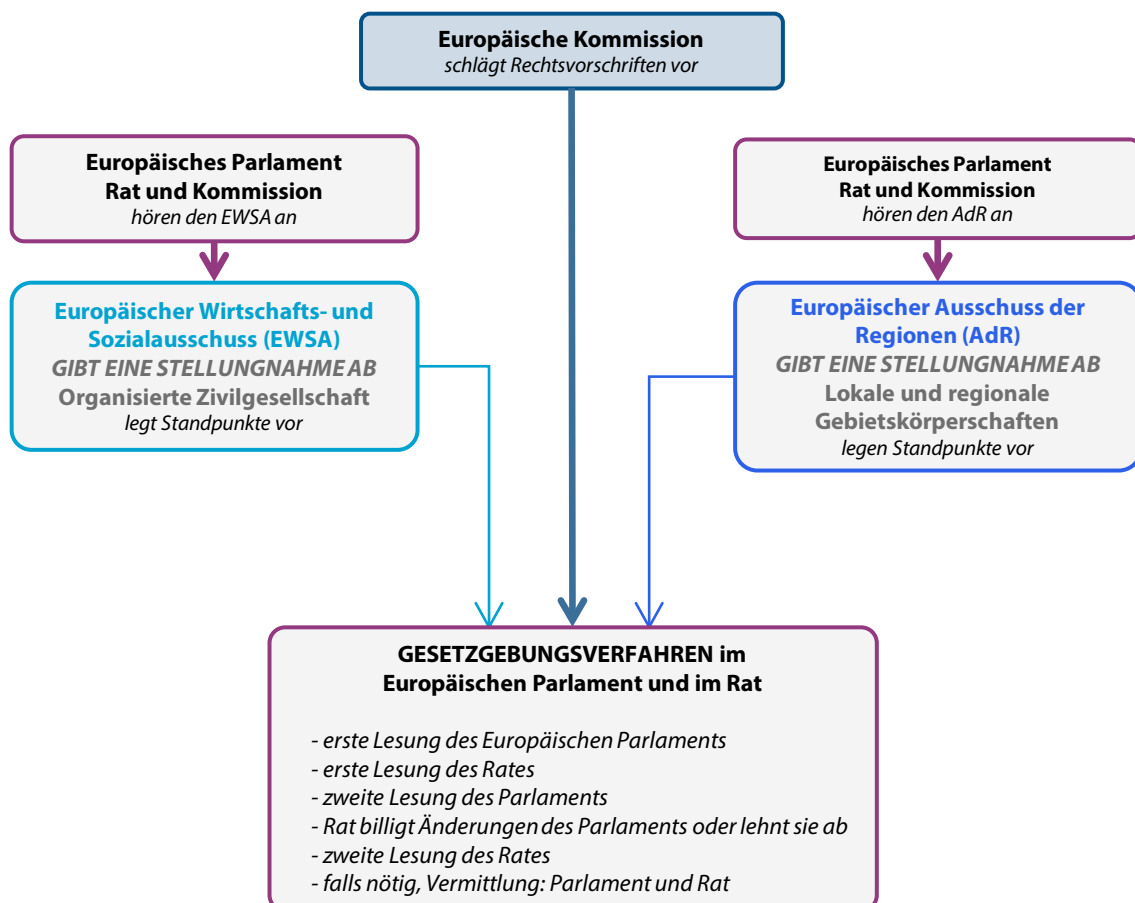
Anhang I – Über die Prüfung

Ursprünge und Zweck der beratenden Einrichtungen der EU

- 01** Die Europäische Union hat zwei beratende Gremien eingerichtet, um die Vertretung der verschiedenen Interessenträger im Rahmen des Beschlussfassungsprozesses der EU – regionale Behörden, die Zivilgesellschaft und Wirtschaftsgruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Verbraucher) – zu verbessern und den Dialog zwischen ihnen zu fördern. Durch diese Gremien soll
- die partizipative Demokratie gestärkt werden (indem im Vorfeld der Entscheidung diejenigen konsultiert werden, die von einem bestimmten Aspekt der politischen Regelung betroffen sind);
 - der Grundsatz der Subsidiarität (dem zufolge die EU nur dann Maßnahmen ergreift, wenn diese wirksamer sind als Maßnahmen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene) gewahrt werden;
 - sichergestellt werden, dass die Standpunkte der Menschen auf lokaler und regionaler Ebene sowie verschiedener Sektoren in den Beschlussfassungsprozess der EU einfließen.

02 Diese beiden Organe, d. h. der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR) – in diesem Bericht als "die Ausschüsse" bezeichnet – müssen vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission während des Gesetzgebungsverfahrens der EU angehört werden, wenn die Rechtsvorschriften in den Kompetenzbereich der Ausschüsse fallen. Im [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#) ist geregelt, wann eine solche Anhörung erforderlich ist, und dass die Ausschüsse auch auf eigene Initiative tätig werden können (Artikel 304 und 307 AEUV). Die Rolle der Ausschüsse im Beschlussfassungsprozess der EU besteht in erster Linie darin, die EU-Organe durch fundierte Stellungnahmen und Empfehlungen rechtlich und politisch zu beraten. Darüber hinaus führen die Ausschüsse Kommunikationsmaßnahmen durch, um die Öffentlichkeit und die Interessenträger in einfach zugänglicher Weise über ihre Arbeit zu informieren (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 | Rolle der beratenden Einrichtungen der EU im Rahmen der Beschlussfassung der EU



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten der Europäischen Kommission, Generaldirektion Kommunikation und Klaus-Dieter Borchardt, [Abc des EU-Rechts](#).

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

- 03** Der EWSA wurde 1957 durch die [Römischen Verträge](#)¹ errichtet mit dem Ziel, verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen eine formelle beratende Rolle bei der Entwicklung europäischer Politiken und Rechtsvorschriften einzuräumen. Aufgabe des EWSA ist es, durch Förderung einer partizipativen Demokratie die Kluft zwischen den EU-Organen und der organisierten Zivilgesellschaft zu schließen.
- 04** Der EWSA setzt sich aus Vertretern dreier Gruppen zusammen: **Arbeitgebern** (Interessen der Wirtschaft), **Arbeitnehmern** (Gewerkschaften) und **verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft** (wie Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NRO), Landwirten, Verbrauchern, Angehörigen bestimmter Berufe). Ziel ist es, einen Konsens zwischen diesen Gruppen zu erreichen, damit die Stellungnahmen des EWSA die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der EU-Bürgerinnen und -Bürger widerspiegeln. Die Mitglieder werden von den nationalen Regierungen nominiert und vom Rat der EU für eine verlängerbare Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Im Jahr 2024 beschäftigte der EWSA 712 Mitarbeiter und verfügte über ein Budget von 165 Millionen Euro. Davon wurden 72 % Personalausgaben und 28 % Gebäuden und verschiedenen Sachausgaben zugewiesen. Die Aufgaben, Zuständigkeiten und die Struktur des EWSA sind in [Abbildung 2](#) dargestellt.

¹ Artikel 4, Artikel 193 bis 198.

Abbildung 2 | Aufgaben, Zuständigkeiten und Struktur des EWSA



Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)



Gründung und Zweck

Der EWSA wurde 1957 durch die Römischen Verträge errichtet.

Zweck: beratendes Gremium, das verschiedene wirtschaftliche und soziale Interessengruppen wie Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Organisationen der Zivilgesellschaft vertritt und sicherstellt, dass die Stimme dieser Interessenträger im EU-Gesetzgebungsverfahren Gehör findet.



Entwicklung im Laufe der Zeit

Seit seiner Gründung im Jahr 1957 wurde der Aufgabenbereich des EWSA von vornehmlich der industriellen Integration auf umfassendere sozioökonomische und zivilgesellschaftliche Fragen ausgeweitet. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) wurde dem EWSA eine größere Autonomie eingeräumt und seine Rolle in der partizipativen Demokratie förmlich festgeschrieben.



Struktur und Funktionsweise

Mitglieder: setzt sich aus bis zu 350 Mitgliedern zur Vertretung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen. Die Mitglieder werden vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der nationalen Regierungen ernannt.

Präsidium: setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, mehreren Vizepräsidenten und anderen Mitgliedern, die die Arbeit des EWSA koordinieren.

Fachgruppen: sechs Fachgruppen, die jeweils einen bestimmten Themenbereich abdecken. Zu diesen Bereichen gehören Beschäftigung, Binnenmarkt und Außenbeziehungen. Die Mitglieder werden für die Erarbeitung von Stellungnahmen und Berichten einer Fachgruppe zugewiesen.

Plenum: Das EWSA-Plenum tritt neunmal jährlich zusammen, um Stellungnahmen, Berichte und Entschlüsse anzunehmen. Dem Plenum gehören alle Mitglieder an. Es ist das höchste Entscheidungsgremium des EWSA.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 05** Die Stellungnahmen werden mit einfacher Mehrheit verabschiedet und von sechs thematischen Fachgruppen und der Beratenden Kommission für den industriellen Wandel sowie mehreren Beobachtungsstellen und Ad-hoc-Gruppen ausgearbeitet. Diese Gremien decken verschiedene Bereiche der EU-Politik – von Wirtschaft über soziale Angelegenheiten, Verkehr, Umwelt und Binnenmarkt bis hin zu den Außenbeziehungen – ab. Die EWSA-Mitglieder gehören je nach ihrem Fachgebiet einem oder mehreren dieser Gremien an. Die drei Gruppen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Organisationen der Zivilgesellschaft) gehen konsensorientiert vor. Diese Arbeitsmethode wird als "dynamischer Kompromiss" bezeichnet. Gemäß diesem Grundsatz wird in den angenommenen Stellungnahmen ein möglichst breiter Konsens zwischen den drei Gruppen, die alle wichtigen Akteure der Zivilgesellschaft vertreten, angestrebt.

Der Europäische Ausschuss der Regionen

- 06** Der AdR wurde 1994 nach Inkrafttreten des [Vertrags von Maastricht](#) errichtet mit dem Ziel, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eine formelle beratende Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik einzuräumen. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, das ein zentraler Bestandteil der EU-Verträge ist, ist es Aufgabe des AdR, Beiträge der subnationalen Gebietskörperschaften in den Politik- und Gesetzgebungsprozess der EU einfließen zu lassen.
- 07** Der AdR vertritt die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der EU und setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die von den nationalen Regierungen für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt werden. Der AdR ist eine politische Versammlung, d. h. seine Mitglieder müssen gewählte politische Vertreter regionaler oder lokaler Gebietskörperschaften (z. B. Präsidenten regionaler Gebietskörperschaften, Bürgermeister, Mitglieder regionaler oder lokaler Versammlungen) sein. Ursprünglich wurde der AdR nur zu einigen wenigen Politikbereichen gehört, seine Rolle wurde jedoch im Laufe der Zeit, insbesondere mit dem [Vertrag von Lissabon](#), ausgeweitet. Letzterer räumt dem AdR außerdem das Recht ein, EU-Rechtsvorschriften vor dem Gerichtshof der Europäischen Union anzufechten, wenn ein Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, und seine Rechte einzuklagen². Bis 2024 hatte der AdR von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht, auch wenn dies für zwei Gesetzesentwürfe erwogen worden war, die aber letztlich nicht angenommen wurden. Im Jahr 2024 beschäftigte der AdR 587 Mitarbeiter und verfügte über ein Budget von 122 Millionen Euro, wobei 72 % Personalausgaben und 28 % Gebäuden und verschiedenen Sachausgaben zugewiesen wurden. Weitere Einzelheiten zu den Aufgaben, Zuständigkeiten und der Struktur des AdR sind [Abbildung 3](#) zu entnehmen.

² Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 AEUV.

Abbildung 3 | Aufgaben, Zuständigkeiten und Struktur des AdR



Europäischer Ausschuss der Regionen (AdR)



Gründung und Zweck

Der AdR wurde 1994 nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht als Reaktion auf die gestiegene Nachfrage nach einer regionalen und lokalen Vertretung in der EU-Governance errichtet.

Zweck: Bereitstellung einer formellen Plattform, um den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu ermöglichen, ihren Standpunkt zu Rechtsvorschriften, die lokale oder regionale Fragen betreffen, einzubringen.



Entwicklung im Laufe der Zeit

Seit seiner Errichtung im Jahr 1994 wurde der Zuständigkeitsbereich des AdR im Zuge aufeinanderfolgender EU-Verträge wie dem Vertrag von Lissabon (2009) ausgeweitet, der ihm das Recht einräumte, EU-Rechtsvorschriften aus Gründen der Subsidiarität anzufechten. Seine beratende Funktion wurde auf mehrere Politikbereiche wie Klimaschutz und regionale Entwicklung ausgeweitet.



Struktur und Funktionsweise

Mitglieder: bis zu 350 Mitglieder, die gewählte Amtsträger sind oder regionalen oder lokalen Versammlungen gegenüber politisch verantwortlich sind. Die Mitglieder werden von den Mitgliedstaaten benannt und vom Rat der Europäischen Union ernannt.

Präsidium: setzt sich zusammen aus einem Präsidenten, mehreren Vizepräsidenten, den Vorsitzenden der Fraktionen und anderen Mitgliedern, die die Arbeit des AdR koordinieren.

Fachkommissionen: sechs ständige Kommissionen, organisiert nach Politikbereichen (z. B. Umwelt, Bildung, Wirtschaftspolitik), um Stellungnahmen und Entschlüsse auszuarbeiten.

Plenum: Das Plenum des AdR tritt fünf- bis sechsmal jährlich zusammen, um Stellungnahmen, Berichte und Entschlüsse anzunehmen. Dem Plenum gehören alle Mitglieder an. Es ist das höchste Entscheidungsgremium des AdR.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 08** Die AdR-Mitglieder werden nach ihrer politischen Zugehörigkeit gruppiert. Sechs Fachkommissionen sind für die legislative Tätigkeit zuständig, die sich auf ein breites Spektrum von Bereichen erstreckt, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen. In den Fachkommissionen erarbeiten die AdR-Mitglieder Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen und Initiativen der EU und erörtern andere relevante Themen. Alle großen Fraktionen sind in den Fachkommissionen vertreten, und die Berichterstatter werden so bestellt, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Regionen und politischen Zugehörigkeiten hergestellt wird. Stellungnahmen werden zunächst in der Fachkommission und dann im Plenum im Wege von Änderungsanträgen mit einfacher Mehrheit angenommen, wodurch die Repräsentativität im Form einer kollektiven Stellungnahme weiter gewährleistet wird.

Von den Ausschüssen gemeinsam genutzte Dienste

- 09** AdR und EWSA nutzen mehrere Verwaltungs- und Unterstützungsdienste für Übersetzung, Logistik, IT-Infrastruktur, Sicherheit und Gebäudemanagement gemeinsam. Dieses Modell der gemeinsamen Nutzung von Diensten wurde eingeführt, um Skaleneffekte zu erzielen und eine Doppelung von Ressourcen zu vermeiden, da beide Ausschüsse im Vergleich zu anderen Einrichtungen der EU relativ klein sind und vergleichbare Tätigkeiten ausüben. In einer förmlichen Vereinbarung zwischen den beiden Ausschüssen ist geregelt, wie die gemeinsamen Dienste funktionieren.

Die Stellungnahmen der Ausschüsse

- 10** Beide Ausschüsse geben Stellungnahmen ab, um ihre beratende Funktion auszuüben. Diese Stellungnahmen werden entweder auf Ersuchen eines anderen EU-Organs oder auf eigene Initiative von den Ausschüssen erstellt³. Bei beiden Ausschüssen werden die Stellungnahmen von einem als Berichterstatter ernannten Mitglied erarbeitet. Dieser Berichterstatter kann auf die Beratung externer Sachverständiger zurückgreifen. Die Stellungnahmen werden vom Plenum der Ausschüsse angenommen, nachdem sie mehrere Genehmigungsphasen durchlaufen haben. Einzelheiten zu den Arten der von den Ausschüssen erstellten Dokumente sind [Abbildung 4](#) zu entnehmen.

³ Artikel 304 und 307 AEUV.

Abbildung 4 | Output der Ausschüsse



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

Befassungen (Artikel 51 Absatz 1): aufgrund einer obligatorischen* oder fakultativen** Befassung durch den Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament und/oder die Europäische Kommission.

Sondierungsstellungen (Artikel 51 Absatz 2): auf Ersuchen von EU-Organen, um die Standpunkte der Interessenträger vor Entwurf der Legislativvorschläge einzuholen.

Initiativstellungen (Artikel 52): machen 15 - 20 % des Gesamtoutputs des EWSA aus und betreffen neu auftretende Fragen oder Anliegen von Interesse für die Öffentlichkeit.

Sonstige Stellungen, Entschließungen und Berichte (Artikel 14 und 50): umfassen Informations- und Bewertungsberichte, Entschließungen und Positionspapiere.

Hinweis:

*Eine Befassung ist obligatorisch, wenn in der Rechtsgrundlage (dem einschlägigen Artikel des AEUV) ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass ein Ausschuss gehört werden muss.

**Eine Befassung ist fakultativ, wenn der Ausschuss nicht zwingend gehört werden muss.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Europäischer Ausschusses der Regionen (AdR)

Befassungen (Artikel 41 Buchstabe a): obligatorisch* oder fakultativ**. "Prospektivstellungen" beziehen sich auf Maßnahmen, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften betreffen, z. B. im Bereich öffentliche Gesundheit oder Verkehr.

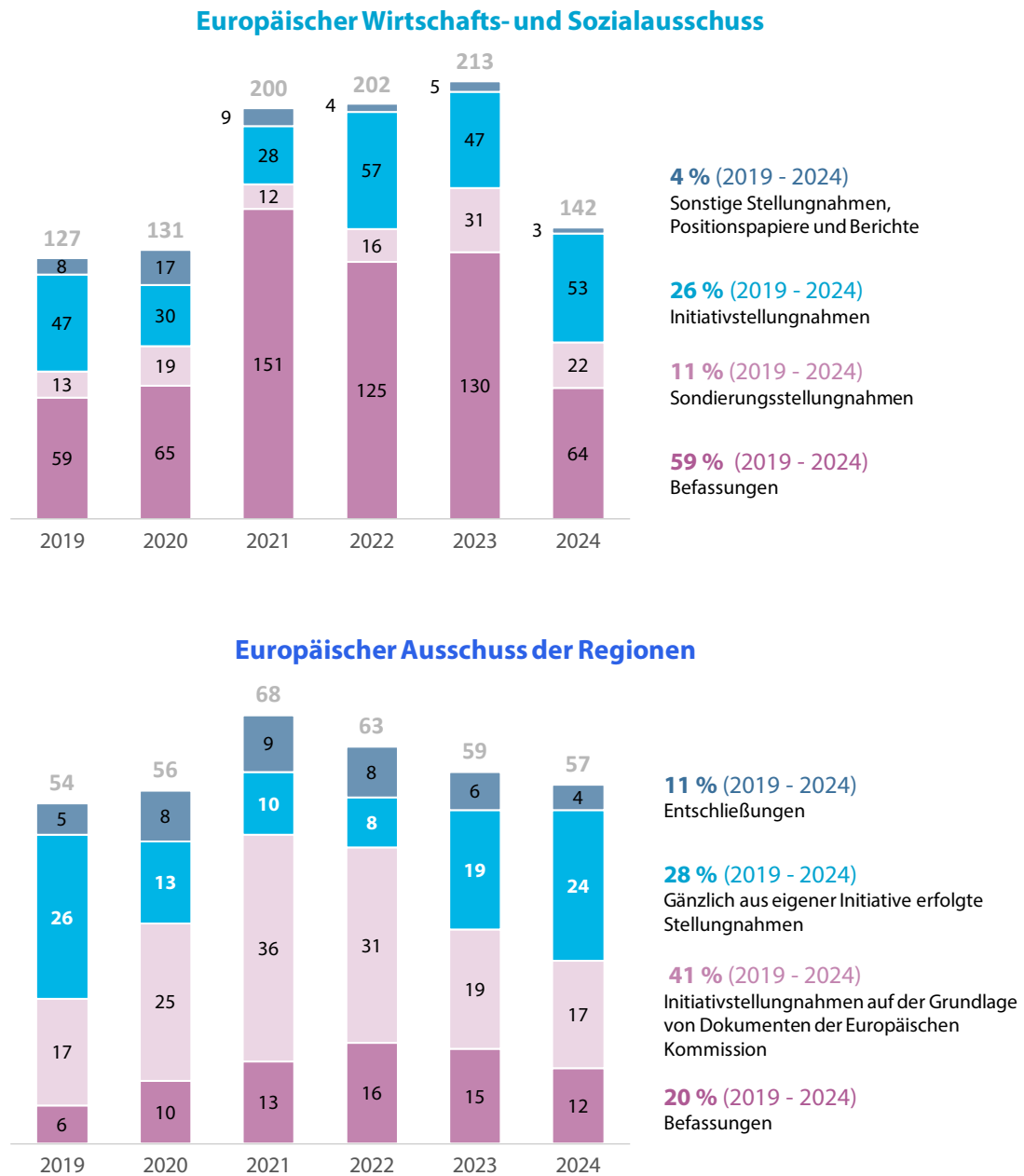
Initiativstellungen auf der Grundlage eines Dokuments der Europäischen Kommission (Artikel 41 Buchstabe b Ziffer i): auf Ersuchen von EU-Organen, um die Standpunkte der Interessenträger vor Entwurf der Legislativvorschläge einzuholen.

Gänzlich aus eigener Initiative erfolgende Stellungen (Artikel 41 Buchstabe b Ziffer ii): Schwerpunkt auf der Stärkung der Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Entschließungen (Artikel 46): politische Erklärungen, die der AdR angenommen hat, um seinen gemeinsamen Standpunkt zu einem Thema von politischer Bedeutung zum Ausdruck zu bringen. Sie sind nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens und werden nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

- 11** Die Anzahl der herausgegebenen Stellungen variiert von Jahr zu Jahr. Abhängig von Faktoren wie dem Gesetzgebungszyklus und den eigenen Prioritäten der Ausschüsse liegt die Anzahl der jährlichen Stellungen des AdR zwischen 50 und 70 und die des EWSA zwischen 150 und rund 220. Die Ausschüsse geben auch eine kleine Anzahl sonstiger Dokumente heraus. Einzelheiten zu den von den Ausschüssen zwischen 2019 und 2024 erstellten Dokumenten sind [Abbildung 5](#) zu entnehmen.

Abbildung 5 | Output des EWSA und des AdR im Zeitraum 2019–2024



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des EWSA und des AdR.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

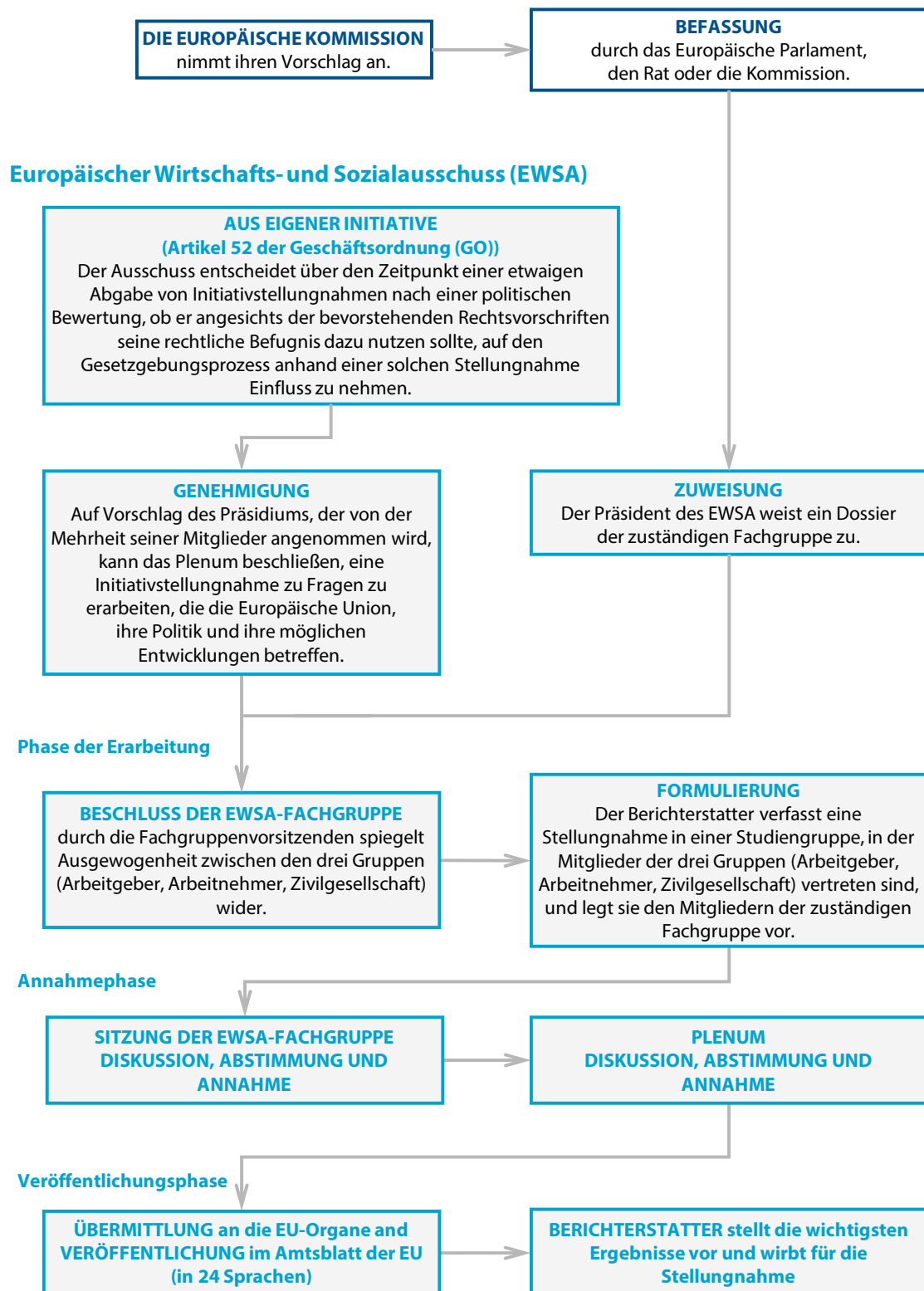
- 12** Die **Prüfungsmethodik** des Rechnungshofs steht im Einklang mit den internationalen Prüfungsnormen der **Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI)**. In seiner Prüfung befasste sich der Rechnungshof mit den vom EWSA und dem AdR verwendeten Verfahren zur Erstellung ihrer Stellungnahmen zwischen 2019 und 2024. Der Rechnungshof untersuchte verschiedene Arten von Stellungnahmen und sämtliche Aspekte ihrer Erarbeitung – von der strategischen Planung der Ausschüsse bis hin zur Wirkung ihrer Arbeit. Im vorliegenden Rahmen wurde keine direkte inhaltliche Prüfung der Stellungnahmen der Ausschüsse vorgenommen. Die Mitglieder der Ausschüsse sind für die Erarbeitung der Stellungnahmen verantwortlich. Das Verwaltungspersonal leistet dabei zusammen mit Sachverständigen ("Beratern" in der Terminologie des EWSA) Unterstützung.
- 13** Angesichts der besonderen Tätigkeit der Ausschüsse wäre eine Analyse der ihnen entstandenen Kosten im Vergleich zur Anzahl der von ihnen erstellten Stellungnahmen nicht aussagekräftig. Daher konzentrierte sich der Rechnungshof auf ihre Kerntätigkeit, mit der ein Beitrag zur partizipativen Demokratie auf EU-Ebene geleistet werden soll, und bewertete die von den beiden Ausschüssen verwendeten Verfahren zur Förderung der
- Qualität und Wirkung ihrer Stellungnahmen;
 - rechtzeitigen Vorlage der Stellungnahmen zwecks Beitrags zum Gesetzgebungsverfahren;
 - Analyse, inwiefern ihre Standpunkte von den institutionellen Interessenträgern während des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt wurden.
- 14** Der Prüfungsansatz des Rechnungshofs kombinierte Dokumentenprüfungen, Stichprobenanalysen und Arbeiten vor Ort. Mit der vom Rechnungshof ausgewählten Stichprobe von 30 Stellungnahmen aus jedem Ausschuss wurden verschiedene Arten von Stellungnahmen, Politikbereiche und Jahre während der Legislaturperiode (2019–2024) abgedeckt. **Abbildung 6** sind die Prüfungsarbeiten zu entnehmen, die vom Rechnungshof durchgeführt wurden, um Nachweise für seine Bemerkungen zu erlangen.

Abbildung 6 | Durchgeführte Prüfungsarbeiten



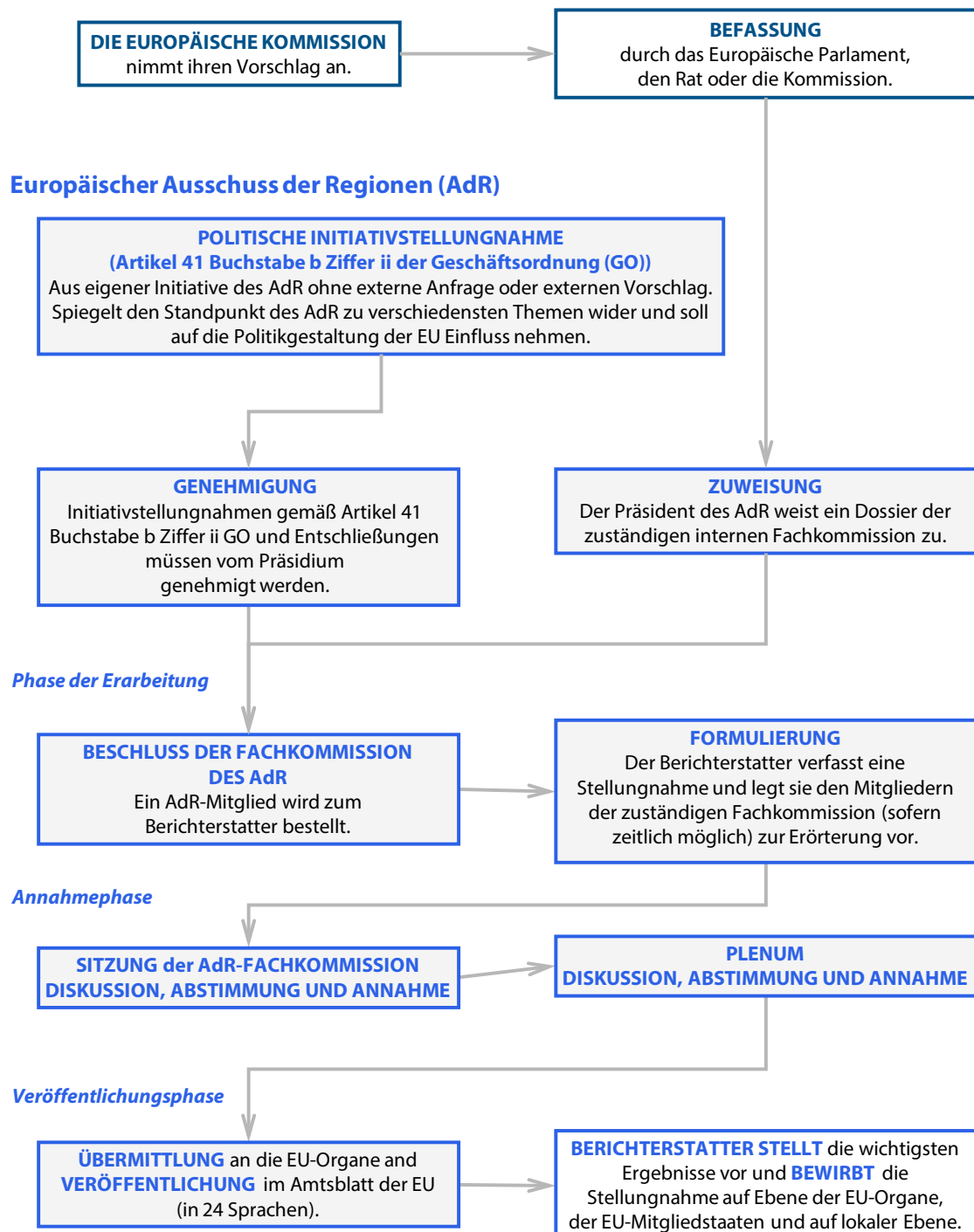
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Anhang II – Verfahren des EWSA zur Erarbeitung und Annahme von Stellungnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des EWSA.

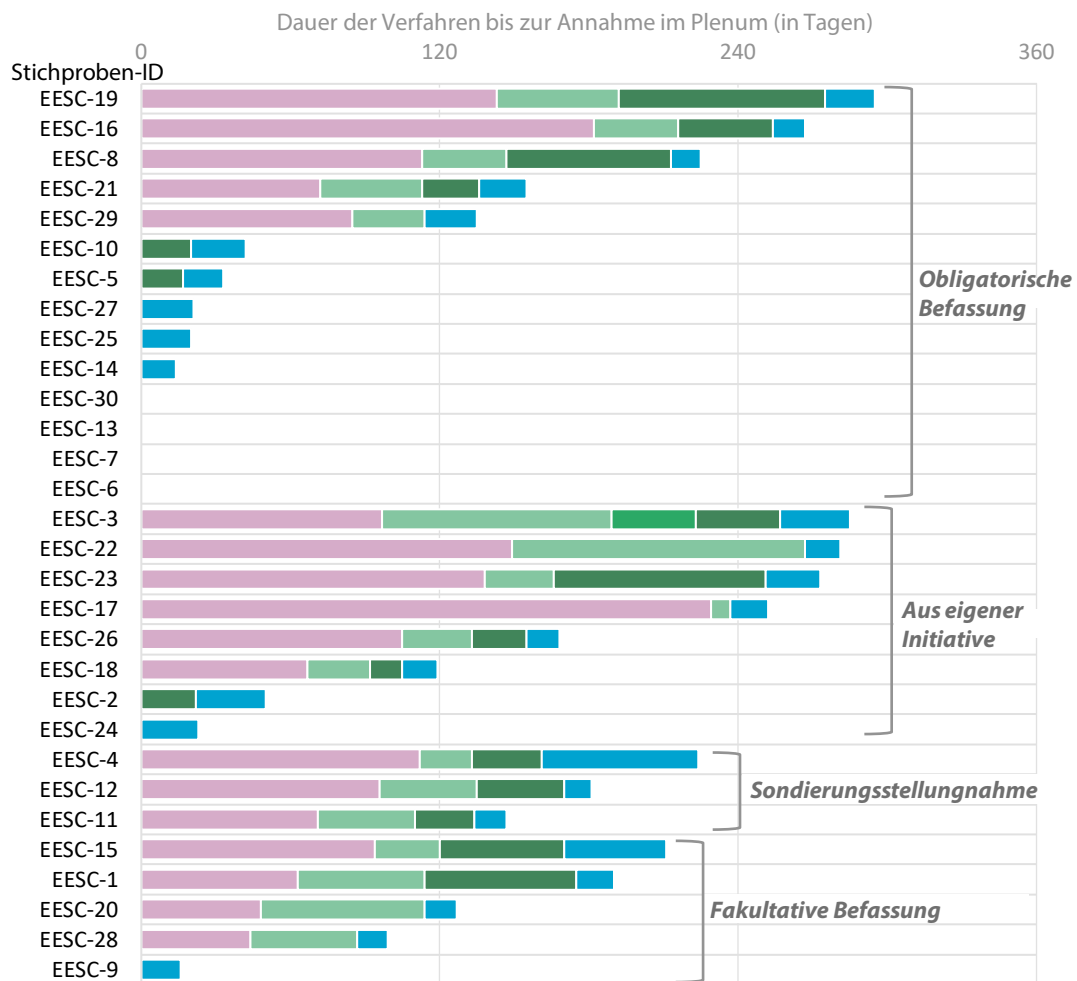
Anhang III – Verfahren des AdR zur Erarbeitung und Annahme von Stellungnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des AdR.

Anhang IV – Bis zur Annahme im Plenum verstrichene Zeit bei den in der Stichprobe enthaltenen Stellungnahmen

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

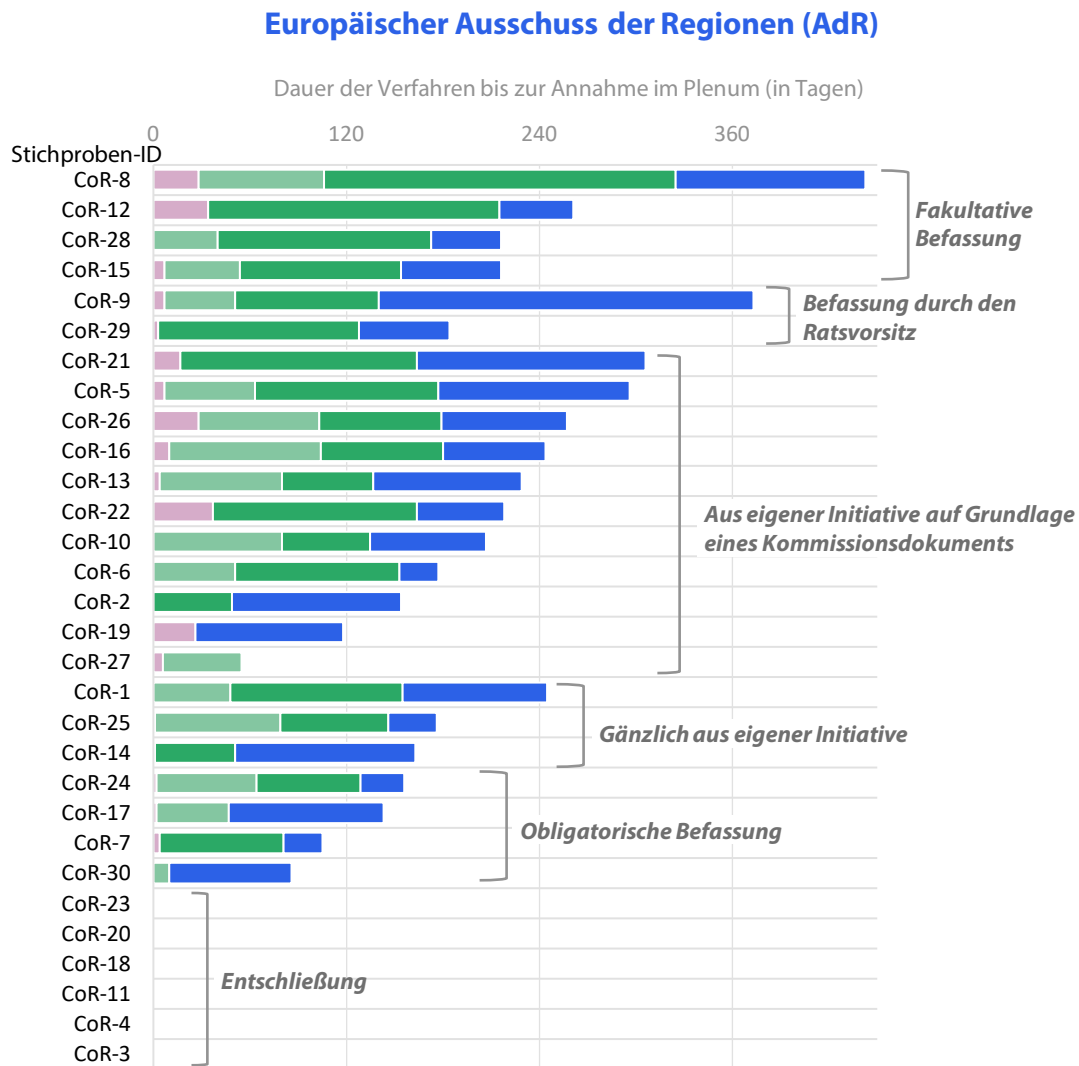


Dauer in Tagen:

- zwischen Zuweisung und der ersten Sitzung der Studiengruppe (SG)
- zwischen der ersten und der zweiten Sitzung der SG
- zwischen der zweiten und der dritten Sitzung der SG
- zwischen der letzten Sitzung der SG und der Annahme in der Fachgruppe
- zwischen der Annahme in der Fachgruppe und der **Annahme im EWSA-Plenum**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Stichprobe betreffend den EWSA.

Anhang V – Bis zur Annahme im Plenum verstrichene Zeit bei den in der Stichprobe enthaltenen Stellungnahmen



Dauer in Tagen:

- zwischen Zuweisung und Aufnahme der Tätigkeit
- zwischen Aufnahme der Tätigkeit und der ersten Erörterung in der AdR-Fachkommission
- zwischen der ersten Erörterung in der AdR-Fachkommission und der Annahme in der AdR-Fachkommission
- zwischen der Annahme in der AdR-Fachkommission und der **Annahme im AdR-Plenum**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Stichprobe betreffend den AdR.

Anhang VI – Beispiele für Initiativstellungen, die potenziell zu Änderungen der Rechtsvorschriften beigetragen haben

Kasten 1

Stellungnahme des AdR zu den Gebieten in äußerster Randlage der EU

Am 10. Dezember 2020 nahm der AdR seine [Initiativstellungnahme zu den Gebieten in äußerster Randlage](#) an.

Am 12. Mai 2021 kündigte die Europäische Kommission ihre Absicht an, die EU-Strategie für die Gebiete in äußerster Randlage im Anschluss an die vom AdR in seiner Stellungnahme abgegebenen Empfehlungen zu überarbeiten. Am 4. Oktober 2021 nahm das Europäische Parlament einen [Initiativbericht zu diesem Thema](#) an, in dem die Stellungnahme des AdR berücksichtigt wurde.

Die Kommission nahm ihre erneuerte Strategie "[Die Menschen in den Mittelpunkt stellen – nachhaltiges und inklusives Wachstum sichern – das Potenzial der Gebiete in äußerster Randlage der EU erschließen](#)" am 3. Mai 2022 an. In der neuen Strategie wird der Schwerpunkt auf ortsbezogene Ansätze und maßgeschneiderte Unterstützung für die Gebiete in äußerster Randlage in allen Politikbereichen der EU gelegt, es wird gefordert, auf den einzigartigen Vorteilen der Gebiete in äußerster Randlage wie der biologischen Vielfalt, der blauen Wirtschaft und dem Potenzial für erneuerbare Energien aufzubauen, und der neue Kontext nach der Pandemie wird anerkannt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des AdR, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

Kasten 2

Stellungnahmen des AdR zum Thema "erschwinglicher Wohnraum"

Am 1. Dezember 2017 nahm der AdR die Stellungnahme "[Für eine europäische Agenda für den Wohnungsbau](#)" an, in der er dringend Maßnahmen für erschwinglichen Wohnraum und insbesondere eine europäische Agenda für Wohnraum unter aktiver Einbeziehung der lokalen und regionalen Ebene forderte.

Die Initiative für erschwinglichen Wohnraum wurde im Oktober 2020 als Teil der Strategie der Europäischen Kommission für eine Renovierungswelle auf den Weg gebracht, mit der 100 Leuchtturmprojekte zur Renovierung ganzer Bezirke in der gesamten EU geschaffen werden sollten.

Im April 2024 nahm der AdR eine weitere Stellungnahme zum Thema "[Intelligenter, nachhaltiger und erschwinglicher Wohnraum als Instrument der lokalen Gebietskörperschaften zur Bewältigung vielfältiger Herausforderungen](#)" an. In der Stellungnahme plädiert der AdR für eine "EU-Agenda für den Wohnungsbau" als gemeinsame, mehrere Ebenen und Interessenträger umfassende Antwort durch eine stärkere Abstimmung der politischen Maßnahmen, der Finanzierung und der Wohnmodelle auf allen Regierungsebenen.

Präsidentin von der Leyen kündigte in den [politischen Leitlinien 2024–2029](#) an, dass die neue Europäische Kommission den ersten Europäischen Plan für erschwinglichen Wohnraum vorlegen werde, um gegen die Wohnungskrise vorzugehen, von der Millionen von Menschen in der gesamten EU betroffen sind, die keinen Zugang zu angemessenem und zugleich erschwinglichem Wohnraum haben. Der AdR hatte 2024 erfolgreich darauf hingewirkt, dass im Geschäftsbereich des designierten Kommissionsmitglieds für Energie und Wohnungswesen die Notwendigkeit des Dialogs auf mehreren Ebenen und mit mehreren Akteuren betont und ein [Europäischer Plan für erschwinglichen Wohnraum](#) zur Bekämpfung von Energiearmut und für nachhaltigen Wohnraum vorgelegt wurde. Es wurde ferner angegeben, die Kommission beabsichtige, eine umfassendere Förderung von Investitionen in Wohnraum im Rahmen der Vorschriften der EU über staatliche Beihilfen zu prüfen ("sozialer" Wohnungsbau versus "erschwinglicher" Wohnraum). Darüber hinaus hat das Europäische Parlament am 18. Dezember 2024 einen Sonderausschuss zur Wohnraumkrise in der Europäischen Union (HOUS) eingesetzt, der mit einem zwölfmonatigen Mandat¹ tätig war, um Lösungen für angemessenen, nachhaltigen und erschwinglichen Wohnraum vorzuschlagen.

Der AdR verabschiedete im Mai 2025 eine weitere Stellungnahme zum Thema "[Die Rolle der Städte und Regionen im Europäischen Plan für erschwinglichen Wohnraum](#)", in der er die Reaktion und die Forderungen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in Bezug auf den künftigen EU-Plan für erschwinglichen Wohnraum darlegt und die Bedeutung der aktiven Subsidiarität in diesem Politikbereich hervorhebt, in dem die Zuständigkeit in erster Linie auf nationaler und insbesondere lokaler und regionaler Ebene liegt. Dies führte zu einer engen Zusammenarbeit zwischen dem AdR und dem HOUS-Ausschuss des Europäischen Parlaments und insbesondere zur Teilnahme des AdR an der hochrangig besetzten Podiumsdiskussion zur Eröffnung der gemeinsamen Veranstaltung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zur Einleitung einer öffentlichen Debatte zum Thema "[Bezahlbarer Wohnraum – Bewältigung der Wohnungskrise in der EU](#)" am 25. März 2025 sowie zur Teilnahme des AdR an der Sitzung des HOUS-Ausschusses am 6. Mai für Diskussionen mit dem Ausschussvorsitzenden und Ausschussmitgliedern.

Die Kommission beabsichtigt, weiter mit der Europäischen Investitionsbank-Gruppe, den nationalen Förderbanken Europas und internationalen Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten, um eine neue [gesamteuropäische Investitionsplattform für erschwinglichen und nachhaltigen Wohnraum](#) zu entwickeln.

Kasten 3

EWSA – Universeller Zugang zu Wohnraum

Der EWSA nahm eine Initiativstellungnahme zum Thema "[Universeller Zugang zu menschenwürdigem, nachhaltigem und langfristig erschwinglichem Wohnraum](#)" an, in der er sich für den universellen Zugang zu menschenwürdigem, nachhaltigem und erschwinglichem Wohnraum einsetzte. Die Initiativstellungnahme wurde in einer aus neun Mitgliedern bestehenden Studiengruppe im Rahmen der EWSA-Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen und Informationsgesellschaft erörtert und auf der Tagung des EWSA-Plenums am 16. September 2020 angenommen.

Die zentrale Botschaft der Stellungnahme war die Forderung nach einem europäischen Aktionsplan für Wohnraum. Nach einer umfassenden Bewerbung und Weiterverfolgung der Stellungnahme wurde der Aktionsplan am 16. Dezember 2025 von der Kommission angenommen.

Der EWSA organisierte Konferenzen auf hoher Ebene und beteiligte sich aktiv an Ministertreffen während mehrerer aufeinanderfolgender EU-Ratsvorsitze. Diese Bemühungen führten zu der [Ratserklärung von Lüttich](#) vom 5. März 2024, in der der EWSA beauftragt wurde, gemeinsam mit dem Parlament, der Kommission und dem AdR einen jährlichen EU-Wohnraumgipfel zu organisieren. Diese Verpflichtung wurde in der [Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025](#) bekräftigt, in der der Einfluss des EWSA auf die politischen Agenden der EU hervorgehoben wurde.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des EWSA, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

Kasten 4

EWSA – Aufruf zu einem europäischen Blauen Deal

Im Oktober 2023 nahm der EWSA eine Initiativstellungnahme mit dem Titel "[Aufruf zu einem europäischen Blauen Deal](#)" an, in der er zu einen Paradigmenwechsel beim Thema Wasser in allen Politikbereichen der EU aufrief. Der Aufruf umfasste die Erklärung des Präsidenten zu einem europäischen Blauen Deal, die auf neun bereichsübergreifenden Initiativstellungen zum Thema Wasser beruhte, die von mehreren Fachgruppen erarbeitet und von der Beratenden Kommission des EWSA für den industriellen Wandel koordiniert wurden.

In seiner Erklärung rief der EWSA zur Ernennung eines für Wasserresilienz zuständigen Kommissionsmitglieds (Maßnahme 21) und zur Veröffentlichung einer europäischen Wasserresilienzstrategie auf.

Der EWSA arbeitete bei dieser Initiative von Anfang an eng mit dem Europäischen Parlament zusammen: Im Oktober 2023 unterzeichneten der EWSA und 36 [Mitglieder des Europäischen Parlaments](#) ein [gemeinsames Schreiben an die Staats- und Regierungschefs der EU zur Unterstützung eines europäischen Blauen Deals](#) im Rahmen der neuen Mandatsperiode der Europäischen Kommission. Infolge des Austauschs mit der MdEP-Gruppe zum Thema Wasser und dem ENVI-Ausschuss wurde in der [Entschließung des Europäischen Parlaments vom Mai 2025 zu der Europäischen Wasserresilienzstrategie](#) direkt auf die Arbeit des EWSA Bezug genommen (z. B. unter Ziffer 19 zur Industriepolitik).

Der Aufruf des EWSA löste eine starke Dynamik aus, die zur Ernennung eines für [Wasserresilienz zuständigen Kommissionsmitglieds](#) (im Einklang mit der Erklärung zum Blauen Deal) sowie im Juni 2025 zur Veröffentlichung der [Europäischen Wasserresilienzstrategie](#) führte.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des EWSA, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

Abkürzungen

Abkürzung	Definition/Erklärung
AdR	Europäischer Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Glossar

Begriff	Definition/Erklärung
Befassung	im Zusammenhang mit dem EWSA und dem AdR: Begriff zur Beschreibung eines offiziellen Ersuchens eines anderen EU-Organs um eine Stellungnahme zu einem bestimmten politischen Vorschlag, einem Legislativentwurf oder einem anderen Thema.
EntschlieÙung	beim EWSA und beim AdR eine politische Erklärung, in der der Standpunkt des Ausschusses zu einer wichtigen politischen, institutionellen oder sozialen Frage zum Ausdruck gebracht wird.
Fachgruppe	vom EWSA verwendeter Begriff, der sich auf sechs interne Gremien bezieht, die für die Erarbeitung der legislativen Grundlagen der Stellungnahmen zuständig sind und jeweils ein bestimmtes Them abdecken.
Fachkommission	vom AdR verwendeter Begriff, der sich auf sechs interne Gremien bezieht, die für die Erarbeitung der legislativen Grundlagen der Stellungnahmen zuständig sind und jeweils ein breites Spektrum von Bereichen abdecken, die für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften von Interesse sind.
Geschäftsordnung	Leitlinien oder Anweisungen für die Art und Weise, wie eine Organisation ihre Geschäftstätigkeit bzw. Tätigkeiten ausübt.
Präsidium	Gruppe von Mitgliedern des EWSA oder des AdR, die politische Prioritäten festlegt und deren Umsetzung überwacht.
Studiengruppe	internes Gremium des EWSA, das sich aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzt und für die Erarbeitung von Stellungnahmen zuständig ist.
Zentraler Leistungsindikator	quantifizierbare Größe, die die Leistung gemessen an zentralen Zielen anzeigt.

Antworten des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2026-12>

Antworten des Europäischen Ausschusses der Regionen

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2026-12>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2026-12>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Rechnungshofs enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Katarína Kaszasová, Mitglied des Rechnungshofs. Frau Kaszasová wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef James Verity und der Attachée Iveta Turčanová, dem Leitenden Manager Colm Friel und dem Aufgabenleiter Attila Horvay-Kovacs. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Nita Tennilä und Piotr Zych. Jennifer Schofield leistete sprachliche Unterstützung. Jesús Nieto Muñoz leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Nita Tennilä, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofield und Jesús Nieto Muñoz.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2026

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Rechnungshofs, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit im Allgemeinen gestattet, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Personen, die Inhalte des Rechnungshofs weiterverwenden, dürfen die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Rechnungshof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Rechnungshofs, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Rechnungshofs ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Rechnungshof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Titelbild: © Europäische Union, Quelle: Europäischer Rechnungshof.

1. Abbildung 5: © Flugzeugsymbol von [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220).
(https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
2. Anhang I, Abbildungen 2 und 3: drei blaue Symbole von www.flaticon.com
3. Anhang I, Abbildung 4: grünes Symbol von www.flaticon.com
4. Anhang I, Abbildung 6: © stock.adobe.com (Identifikationsnummern: 1764938439 und 1764923279)

Verwendung des Logos des Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit dessen vorheriger Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-7253-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/6871699	QJ-01-26-017-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7254-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2424345	QJ-01-26-017-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 12/2026](#) "Die beratenden Einrichtungen der EU: Verfahren für die Erarbeitung von Stellungnahmen sind vorhanden, aber Fristeinhaltung und Messung der Auswirkungen stellen nach wie vor eine Herausforderung dar", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2026.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Europäische Ausschuss der Regionen geben im Rahmen des institutionellen Gefüges der EU Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen der EU ab. Ersterer vertritt die Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Organisationen der Zivilgesellschaft, während letzterer die gewählten lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vertritt – beide Ausschüsse unterstützen dadurch eine partizipatorische Governance. Der Rechnungshof untersuchte, ob die Ausschüsse relevante, zeitnahe und qualitativ hochwertige Stellungnahmen vorlegen und deren Wirkung effektiv bewerten. Er hat festgestellt, dass beide Ausschüsse über Qualitätsmanagementverfahren verfügen, die der Erstellung ihrer Stellungnahmen förderlich sind, die Verfahren für die Auswahl von Sachverständigen jedoch Lücken aufweisen. Verzögerungen bei der Vorlage der Stellungnahmen können bisweilen ihren Einfluss auf die Beschlussfassung schmälern, und bei den Überwachungssystemen liegt der Schwerpunkt auf den Outputs und der Sichtbarkeit anstatt auf einer systematischen Bewertung des Einflusses der Stellungnahmen auf die Gesetzgebungsentwürfe.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors