

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Bessere Rechtsetzung 2003"
gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der
Verhältnismäßigkeit (11. Bericht)

KOM(2003) 770 endg.; Ratsdok. 16250/03

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 7. Januar 2004 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 12. Dezember 2003 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 81/03= AE-Nr. 030419 und
Drucksache 922/03 Bericht der Bundesregierung über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2002

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	1
2.	Bessere Rechtsetzung	2
2.1.	Allgemeiner Hintergrund.....	2
2.2.	Maßnahmen der Kommission.....	3
2.3.	Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaftsorgane.....	10
2.4.	Maßnahmen der Mitgliedstaaten	13
3.	Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit	16
3.1.	Der rechtliche und institutionelle Rahmen	16
3.2.	Anwendung dieser Grundsätze durch die Kommission im Jahr 2003.....	20
3.3.	Anwendung der Grundsätze im Rechtsetzungsverfahren	26
4.	Fazit	32
Anhang 1: Rechtsetzungstätigkeit im Jahre 2003		34
Anhang 2: Öffentliche Konsultationen 2003		35
Anhang 3: Folgenabschätzung.....		38
Anhang 4: Neue Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen.....		40
Anhang 5: Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire.....		42
Anhang 6: Redaktionelle Qualität.....		44

1. EINLEITUNG

Die Verbesserung der Gesetzgebungsverfahren und der Rechtsvorschriften stellt für die Union eine ständige Herausforderung dar. Hierbei sind Maßnahmen gefragt, die einander gegenseitig unterstützen. Einerseits muss die **Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit** sicher gestellt werden. Andererseits muss an der Verbesserung der **Qualität** der Rechtsvorschriften und der Erleichterung des **Zugangs zum Gemeinschaftsrecht** gearbeitet werden.

Seit Dezember 1992 hat die Kommission dem Europäischen Rat einen Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit im Sinne des Artikels 5 EG-Vertrag vorzulegen¹. In jüngerer Zeit hat die Union der

¹ Dieser Wunsch des Europäischen Rates von Edinburgh vom Dezember 1992 fand anschließend seinen Niederschlag in der interinstitutionellen Vereinbarung über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von 1993 und im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit im Anhang des Vertrages von Amsterdam aus dem Jahre 1997.

besseren Rechtsetzung im weiteren Sinne besondere Aufmerksamkeit gewidmet, insbesondere, was die Qualität des EU-Rechts und den Zugang zu diesem angeht.

Der vorliegende elfte Bericht² „Bessere Rechtsetzung“ spiegelt diese Entwicklungen wider und konzentriert sich besonders auf die erheblichen Anstrengungen, die in der Union im Jahre 2003³ im Sinne besserer Rechtsvorschriften unternommen wurden.

Dieser Bericht ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil beschäftigt sich mit dem allgemeinen Rahmen für eine bessere Rechtsetzung. Er untersucht die Durchführung des Aktionsplans der Kommission „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ im Jahre 2003⁴. Er begutachtet auch die von den Organen erzielten Fortschritte, wobei insbesondere die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission getroffene interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ zu nennen ist.

Der zweite Teil des Berichts konzentriert sich auf die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Er gibt einen Überblick über den rechtlichen und institutionellen Rahmen und analysiert die Anwendung dieser Grundsätze durch die Kommission bei Ausübung ihres Initiativrechts und durch das Europäische Parlament und den Rat bei der Änderung von Vorschlägen.

Diese Gliederung in zwei Teile bedeutet nicht, dass die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Verwirklichung einer besseren Rechtsetzung nicht miteinander im Zusammenhang stünden. Im Gegenteil, sie sind eng miteinander verbunden, da die zur Verbesserung der Rechtsetzung erlassenen Maßnahmen zu einer besseren Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit führen dürften und umgekehrt. Dieser Aufbau wurde nur gewählt, weil er eine systematische Darstellung der sehr beträchtlichen Anstrengungen erlaubt, die derzeit in der Union unternommen werden, um die Qualität der Rechtsetzung und den Zugang zu dieser zu verbessern.

2. BESSERE RECHTSETZUNG

2.1. Allgemeiner Hintergrund

Die EU-Organe haben wiederholt⁵, die Bedeutung anerkannt, die der Verbesserung des Regelungsumfeldes zukommt. Es ist im Interesse der EU-Bürger, in einem wirksameren, effizienteren und transparenteren Regelungsumfeld zu leben. Dieses schafft auch günstige Bedingungen für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung.

² Die Verweise auf die früheren Berichte sind in der Fussnote des Anhangs 1 aufgeführt.

³ Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Bericht rechtzeitig zur Vorlage bei der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2003 fertiggestellt wird. Er stützt sich deshalb auf die bis Anfang November 2003 vorliegenden Fakten.

⁴ Im Folgenden: Der Aktionsplan. KOM (2002)278 vom 5. Juni 2002.

⁵ Zuletzt anlässlich des Europäischen Rates von Brüssel im Oktober 2003 (siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 16. - 17. Oktober 2003, Ziffer 20 „Bessere Rechtsetzung“).

Der Aktionsplan der Kommission von 2002 und die späteren Mitteilungen mit näheren Einzelheiten stellen höchst umfassende und ehrgeizige Bemühungen zur Verwirklichung dieser Ziele dar.

Einer Strategie für bessere Rechtsetzung kann jedoch ohne die starke und anhaltende politische Verpflichtung aller Institutionen der Union und der Mitgliedstaaten kein voller Erfolg beschieden sein. Die Kommission hat auf drei Ebenen eine besondere Verantwortung: bei Vorbereitung, Follow-up und Durchführung der Rechtsvorschriften. Das Europäische Parlament und der Rat tragen eine ebenso große Verantwortung bei Beratung, Änderung und Annahme der Vorschläge. Idealerweise sollte Einvernehmen über neue Rechtsvorschriften nicht um den Preis übermäßig komplexer Lösungen erreicht werden, die die Qualität der Rechtsvorschriften verschlechtern. Die Mitgliedstaaten haben insofern eine wichtige Rolle zu spielen, als sie für die Anwendung und – im Falle der Richtlinien – für die Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften auf nationaler Ebene verantwortlich sind.

Die Verbesserung des Regelungsumfeldes mit dem Ziel, den Bürgern konkrete Vorteile zu verschaffen, liegt deshalb in der **gemeinsamen Verantwortung des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission und der Mitgliedstaaten**, unabhängig davon, ob die konkreten Maßnahmen von einem dieser Akteure allein getroffen werden können oder von ihnen gemeinsam durchzuführen sind.

Als die Kommission ihren Aktionsplan verabschiedete, beschrieb sie deshalb nicht nur die Maßnahmen, die sie in eigener Verantwortung zu treffen beabsichtigte, sondern sie ersuchte auch die anderen Organe und die Mitgliedstaaten, entweder einzeln oder in Zusammenarbeit mit der Kommission zur Erreichung dieser Ziele beizutragen. Insbesondere schlug die Kommission für jene Maßnahmen, die ein koordiniertes oder gemeinsames Vorgehen der Organe erfordern, den Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung vor.⁶

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Entwicklungen im Jahre 2003 dargestellt. Die Darstellung ist nach den Schlüsselakteuren gegliedert (Kommission, Organe, Mitgliedstaaten). Der Abschnitt betreffend die Kommissionsaktivitäten ist der längste. Dies reflektiert den Umstand, dass sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt, hauptsächlich die Kommission zu konkreten Aktionen und Zielen verpflichtet hat. Die anderen Organe und die Mitgliedstaaten engagieren sich immer stärker in Fragen der besseren Rechtsetzung und entwickeln ihre eigenen Positionen und Politiken, die zunehmend neben jene der Kommission gestellt werden müssen.

2.2. Maßnahmen der Kommission

Motiviert durch die Reaktionen auf ihr Weißbuch „Europäisches Regieren“⁷ und die Entschließung des Europäischen Parlaments im Anschluss an den Kaufmann-Bericht⁸ und unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Gruppe hochrangiger

⁶ Siehe Abschnitt 2.3.

⁷ KOM(2001)727, 25. Juli 2001.

⁸ Bericht betreffend das Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Kommission, A5-0399/2011, angenommen vom Europäischen Parlament am 29. November 2001 (Abl. C 153E, 27. Juni 2002, S. 314-322).

Sachverständiger, der sogenannten „Mandelkern-Gruppe“⁹, vom November schlug die Kommission im Juni 2002 einen umfassenden Rahmen für „Bessere Rechtsetzung“ und einen Aktionsplan zur „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“¹⁰ vor.

Im Laufe des Jahres 2002 und Anfang 2003 konkretisierte die Kommission diesen Aktionsplan durch 8 gezielte Mitteilungen und legte gleichzeitig mit dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Gesamtstrategie für bessere Rechtsetzung fest. Die Ausarbeitung detaillierter Strategien der Kommission und die interinstitutionellen Verhandlungen sind jetzt erfolgreich abgeschlossen. Ab Mitte 2003 hat sich die Kommission deshalb voll auf die Umsetzung der neuen Verfahren und Praktiken konzentriert.

Die Initiativen der Kommission fallen weitgehend in zwei Kategorien: Maßnahmen, die auf eine *bessere Vorbereitung* der Gemeinschaftsvorschriften und eine *genauere Kontrolle der Annahme von Rechtsakten der Union* abzielen, einerseits und gezielte Maßnahmen zur *besseren Durchführung* von Gemeinschaftspolitiken andererseits.

Die wichtigsten Maßnahmen hinsichtlich einer besseren Vorbereitung betreffen (1) Mindeststandards für die Konsultation; (2) neue Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen; (3) Folgenabschätzung; (4) stärkere Beachtung der Wahl der Instrumente; (5) Aufnahme einer Überprüfungs Klausel in die Rechtsakte; (6) Nutzung der Möglichkeit, überholte oder in der Substanz veränderte Vorschläge zurückzuziehen.

Bessere Durchführung wird insbesondere angestrebt durch (1) bessere Qualität der Politikumsetzung durch besser angepasste Instrumente; (2) Aktualisierung und Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften; und (3) verstärkte Kontrolle der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.

In Anbetracht der von dem vorliegenden Bericht abgedeckten Bereiche werden nur die wichtigsten Maßnahmen und Entwicklungen behandelt – und auch diese nur in Kurzform. Ergänzende Maßnahmen wie etwa die Verbesserung der Begründung, mit der jeder Kommissionsvorschlag versehen ist¹¹, oder verbesserte Koordinierungsmechanismen werden nicht erörtert.

a) **Neue Standards für die Konsultation der Öffentlichkeit**

Im Jahre **2003** nahm die Kommission **5 Grünbücher und 142 Mitteilungen** an. Außerdem veröffentlichte sie **73 Berichte** und führte über ihre Website „Ihre Stimme in Europa“, die zentrale Anlaufstelle der Kommission für Konsultationen¹² **60 Konsultationen im Internet** durch. Diese Zahlen zeigen, wie ernst es der

⁹ Angenommen im November 2001. Siehe <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

¹⁰ KOM(2002) 275 vom 5. Juni 2002.

¹¹ Bei der Begründung handelt es sich um Darstellung und Erläuterung eines Vorschlags durch die Kommission. Neue redaktionelle Regeln sind im Lichte der neuen Verpflichtungen im Aktionsplan der Kommission und der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ erarbeitet worden. Diese sollten noch vor Ende 2003 von der Kommission verabschiedet werden.

¹² Siehe: http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_de.htm

Kommission damit ist, über ihre Aktivitäten und strategischen Überlegungen umfassend zu informieren und Konsultationen durchzuführen¹³.

Um den Handlungsbedarf, die Erwartungen und die durchzuführenden Aktionen genauer bestimmen zu können, hat die Kommission **Mindeststandards für ihre öffentlichen Konsultationen** eingeführt¹⁴. Auf der Grundlage einer am 3. November 2003 abgeschlossenen Überprüfung stellt die Kommission fest, dass die Mindeststandards für die Veröffentlichung über die zentrale Anlaufstelle, für die Fristen für Antworten sowie für Berichte über die Ergebnisse in fast allen Fällen ordnungsgemäß eingehalten wurden. Allerdings müssen bei der Verbesserung des Feedbacks an die Verfasser von Beiträgen noch besondere Anstrengungen unternommen werden. In einer begrenzten Anzahl von Fällen wurden Verzögerungen bei der Verabschiedung eines Vorschlags auf die Anwendung der Standards zurückgeführt.

b) Das neue Folgenabschätzungsverfahren

Im Jahre 2002 nahm die Kommission ein neues Folgenabschätzungsverfahren für alle wichtigen Kommissionsinitiativen an, dass nicht nur die wirtschaftlichen Auswirkungen, sondern auch die sozialen und umweltrelevanten Auswirkungen eines betreffenden Vorschlages berücksichtigt¹⁵. Es besteht aus zwei Hauptstufen: Einer vorläufigen Folgenabschätzung und, für eine ausgewählte Zahl von bedeutsamen Vorschlägen, einer tiefergehenden Analyse, der sogenannten **ausführlichen Folgenabschätzung**.

In quantitativer Hinsicht läuft die Schätzung der Kommission darauf hinaus, dass etwa 50 % der ursprünglich geplanten ausführlichen Folgenabschätzungen bis Ende Dezember 2003 abgeschlossen sein werden¹⁶. Diese verhältnismäßig niedrige Umsetzungsquote ist vermutlich auf ein allgemeines Problem zurückzuführen, das mit einer optimistischen Planung des Arbeitsprogramms 2003 der Kommission, fehlenden Ressourcen und politischen Schwierigkeiten zusammenhängt. In einigen wenigen Fällen haben die Kommissionsdienststellen jedoch berichtet, dass die ausführlichen Folgenabschätzungen zu Verzögerungen bei der Annahme von Vorschlägen beitrugen. Eine ausführliche Folgenabschätzung ist ein anspruchsvolles Unterfangen, und die Dienststellen mussten sich erst auf das neue Verfahren einstellen.

Was die Qualität angeht so waren die direkten und indirekten Auswirkungen der Einführung des neuen Verfahrens sehr positiv: es erleichterte die Koordinierung zwischen den Dienststellen, ermutigte die Kommission und ihre Dienststellen, außerhalb der üblichen Schemata zu denken, und trug wesentlich dazu bei, ausgewogenere Lösungen zu ermitteln.

Anhand der Ergebnisse dieses Versuchsjahres lässt sich sagen, dass die Kommission sich wohl mit einigen Anfangsschwierigkeiten auseinander setzen muss. Erstens müssen die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Vorschlägen voll

¹³ Eine detaillierte Analyse der im Jahr 2003 durchgeführten öffentlichen Konsultationen und des neuen Konsultationsverfahren finden Sie in Anhang 2.

¹⁴ KOM(2002) 704 endg. vom 11. Dezember 2002.

¹⁵ KOM (2002) 276 endg. vom 5. Juni 2002.

¹⁶ Eine detaillierte Analyse der ausführlichen Folgenabschätzung finden Sie in Anhang 3.

entwickelt werden. Zweitens sollte bei Folgenabschätzungen eine ausführlichere Erörterung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erfolgen, insbesondere im Hinblick auf die jeweiligen Vorteile unterschiedlicher Regelungsansätze. Drittens konzentriert sich die Analyse im Allgemeinen auf eine Strategieoption. Strategiealternativen sollten ausführlicher geprüft werden. Viertens gibt es bisher nur eine begrenzte Quantifizierung und schon gar keine Monetarisierung der Auswirkungen. Dies ist offenkundig eine der schwierigsten Aspekte des Vorhabens. Fünftens sollten Anstrengungen unternommen werden Folgenabschätzungen für die breite Öffentlichkeit zugänglicher zu machen.

Um die quantitativen und qualitativen Mängel zu beseitigen, wird das Generalsekretariat zusammen mit den anderen zuständigen „horizontalen“ Generaldirektionen der Kommission eine Reihe neuer Initiativen voran bringen, die in Anhang 3 näher erläutert werden.

c) **Neue Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

In der Folge der Verpflichtung im Weißbuch Europäisches Regieren und im Aktionsplan der Kommission „Wissenschaft und Gesellschaft“ hat die Kommission im Dezember 2002 eine Mitteilung angenommen, in der Grundsätze und Leitlinien festgelegt werden, die bewährte Verfahren im Bereich Expertenwissen enthalten¹⁷. Diese Verfahren zur Förderung von Qualität, Offenheit und Wirksamkeit finden immer dann Anwendung, wenn Kommissionsdienststellen den Rat externer Experten einholen und nutzen.

Die Anwendung der neuen Leitlinien hat auf verschiedenen Ebenen eingesetzt. Zunächst wurde die Notwendigkeit größtmöglicher Offenheit berücksichtigt, als die neue „Muster-Begründung“ und die Rahmenbedingungen für die „ausführliche Folgenabschätzung“ festgelegt wurden. Außerdem wurden Initiativen zur Erweiterung und Systematisierung der Einholung von Expertenwissen auf spezifischen Gebieten ergriffen. Insbesondere hat die Kommission signifikante Fortschritte hinsichtlich der „wissenschaftlichen Unterstützung der Politik“ gemacht, die eine der Prioritäten des sechsten Forschungsrahmenprogramms (2002-6) ist. Das elektronische Netz SINAPSE (Wissenschaftliche Informationen zur Unterstützung der Politik in Europa) wurde entwickelt, und es wird Anfang 2004 die Pilotphase durchlaufen¹⁸.

d) **Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire**

Mit dem im Februar 2003 angenommenen **Aktionsrahmen „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“**¹⁹ leitete die Kommission ein ehrgeiziges Programm ein, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Gemeinschaftsvorschriften klar, verständlich, aktuell und nutzerfreundlich sind.

¹⁷ KOM(2002) 713 endg. vom 11. Dezember 2002.

¹⁸ Eine detaillierte Analyse der Einholung und Nutzung von Expertenwissen im Jahre 2003 finden Sie in Anhang 4.

¹⁹ KOM(2003) 71 vom 11. Februar 2003.

Nach der ersten Phase der Durchführung der Maßnahmen des Aktionsrahmens sind gemischte, aber nicht unbefriedigende Ergebnisse zu verzeichnen²⁰. Durch die Vervollständigung des Konsolidierungsprogramms wurde letzten Endes den Bürgern und Wirtschaftsteilnehmern ein wichtiger Dienst erwiesen. Eine weitere wichtige Errungenschaft ist die fortschreitende Einbeziehung verschiedener Dienststellen in die Bemühungen zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften; diese zeigt nämlich, dass bei der Regelungskultur ein Wandel im Gange ist. Die Schwachpunkte liegen hauptsächlich bei den kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zur Verringerung des Umfangs des Gemeinschaftsrechts (Kodifizierung und Eliminierung veralteter Rechtsvorschriften). Allerdings ist die Kommission zufrieden, dass der im Februar 2003 eingeleitete Prozess offenbar auf breiter Front voran kommt und den Bürgern und sonstigen Nutzern des Gemeinschaftsrechts weiterhin Vorteile bringt.

e) **Wahl der Instrumente**

In ihrem Aktionsplan von 2002 betonte die Kommission, dass der Wahl der Instrumente zur Verfolgung der Vertragsziele und zur Durchführung der Gemeinschaftspolitik größere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Sie schlug erstens vor, die Richtlinien sollten wieder der ursprünglichen Definition einer Richtlinie entsprechen²¹, ihr Einsatz müsse auf die wesentlichen Aspekte der Festlegung eines rechtlichen Rahmens und der verfolgten Ziele begrenzt sein und die Verwirklichung dieser Ziele müsse stärker der Exekutive der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Zweitens empfahl die Kommission, die Union solle erwägen, neben den „klassischen“ Instrumenten wie Verordnungen und Richtlinien andere Instrumente zu nutzen, die möglicherweise unter gewissen Umständen wirksamer und flexibler seien. Da diese Instrumente im Vertrag nicht definiert sind, schlug die Kommission vor, sie als „**Alternativinstrumente**“ zu bezeichnen. In jüngerer Zeit haben das Europäische Parlament und/oder der Rat öfter Kommissionsvorschläge, bei denen auf solche Alternativinstrumente zurückgegriffen wurde, in Frage gestellt oder sich ihnen sogar widersetzt²². In anderen Fällen haben diese Gesetzgebungsorgane – entweder eines von ihnen oder auch beide – die Kommission aufgefordert, zu Gunsten eines „Soft law“-Instrumentes, etwa einer Empfehlung, von einer Richtlinie Abstand zu nehmen. Mit der interinstitutionellen Vereinbarung über „Bessere Rechtsetzung“ verfügen die drei Organe erstmals über gemeinsame Definitionen und vereinbarte Bedingungen und Verfahren für den Einsatz der Koregulierung und der Selbstregulierung.

Drittens sprach sich die Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ unter geeigneten Umständen zu Gunsten von **europäischen Agenturen** aus. Um grundlegenden institutionellen und funktionalen Erfordernissen Rechnung zu tragen und den Beschlussfassungsprozess zur Schaffung spezifischer Agenturen zu vereinfachen, hat die Kommission die anderen Organe aufgefordert, sie bei der

²⁰ Für eine detaillierte Evaluierung der Aktualisierung und Vereinfachung siehe KOM(2003) 623 und SEK(2003) 1085 vom 24. Oktober 2003 sowie Anhang 5.

²¹ Artikel 249 EG-Vertrag: „Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“

²² Siehe Abschnitt 3.3 b).

Entwicklung von Rahmenbedingungen für die sogenannten Regulierungsagenturen, also Agenturen, die eine unmittelbare und formale Rolle in der Rechtsetzung der Gemeinschaft spielen, zu unterstützen²³. Zwar kommen die interinstitutionellen Diskussionen über die von der Kommission vorgeschlagenen Rahmenbedingungen nur langsam voran, aber die Zahl und die Bedeutung der im Jahre 2003 erörterten Vorschläge für Agenturen haben die zugrunde liegende Tendenz bestätigt. Im Jahre 2003 hat die Kommission nämlich Vorschläge für die Schaffung von vier neuen Regulierungsagenturen vorgelegt²⁴, während die interinstitutionellen Verhandlungen über die Einrichtung der Europäischen Eisenbahnagentur noch andauern.

Schließlich hat die Kommission den Abschluss **zielorientierter dreiseitiger Verträge und Vereinbarungen** zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und deren regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vorgeschlagen, als eine flexibles Mittel, um den regionalen, städtischen und lokalen Rahmenbedingungen bei der Gestaltung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik Rechnung zu tragen²⁵. Die Grundidee besteht darin, subnationale Stellen zur Durchführung bestimmter Maßnahmen zu ermächtigen, um die im EU-Recht formulierten Ziele zu verwirklichen. Die Versuchsphase lief im Jahre 2003 an. Die Kommission hat beschlossen, drei Pilotprojekte durchzuführen, die von lokalen Behörden vorgeschlagen wurden und von den jeweiligen Mitgliedstaaten unterstützt werden²⁶. Die Ergebnisse werden in die Überlegungen der Kommission zum Einsatz dieses Instruments eingehen.

f) **Bessere Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts**

Es ist Sache der Kommission, die ordnungsgemäße Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften zu kontrollieren und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die konkreten Auswirkungen der Rechtsvorschriften mit ihren Zielen übereinstimmen. Nach der Kodifizierung der geltenden Verwaltungsmaßnahmen für die Behandlung von Beschwerden²⁷ nahm die Kommission im Dezember 2002 eine Mitteilung an, die eine Reihe von Maßnahmen zur besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorsieht²⁸.

Derzeit werden in das Überwachungssystem der Kommission mehrere spezifische Maßnahmen eingeführt. Die Kommission bezieht nun in ihre Richtlinienentwürfe systematisch eine Bestimmung ein, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, der Kommission strukturierte und detaillierte Informationen darüber zu übermitteln, wie die Gemeinschaftsvorschriften in nationales Recht umgesetzt worden sind (die sogenannten Konkordanztabellen). Diese Informationen sind für die von der Kommission vorzunehmende Kontrolle der rechtzeitigen und ordnungsgemäßen Umsetzung von entscheidender Bedeutung.

²³ KOM(2002) 718 endg. vom 11. Dezember 2002.

²⁴ Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen; Europäisches Zentrum zur Prävention und Bekämpfung von Seuchen; Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit; Europäische Agentur für Chemikalien.

²⁵ Siehe Weißbuch „Europäisches Regieren“ und KOM(2002) 709 vom 11. Dezember 2002.

²⁶ Birmingham (VK) zu städtischer Mobilität, Lille (Frankreich) zur Verwaltung städtischer Grünflächen und Pescara (Italien) zu städtischer Mobilität und Luftqualität.

²⁷ KOM(2002) 141 endg. vom 20. März 2002.

²⁸ KOM(2002) 725 endg. vom 11. Dezember 2002.

Außerdem können die Mitgliedstaaten und die Bürger jetzt auf einer Website, dem sogenannten „Calendar for transposition of directives“²⁹ (Zeitplan für die Umsetzung von Richtlinien), regelmäßig die für die Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien geltenden Fristen konsultieren. Dieses Instrument erlaubt auch eine bessere Planung der Umsetzung durch die nationalen Behörden und dürfte erheblich zur Vermeidung von Vertragsverletzungsverfahren beitragen.

Die Kommissionsdienststellen sind derzeit dabei, das neue standardisierte elektronische Formular zur Übermittlung nationaler Umsetzungsmaßnahmen einzuführen. Eine neue, in die Datenbank ASMODEE II (Verwaltung der mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen) der Kommission integrierte Schnittstelle wird den nationalen Behörden den direkten Zugriff auf den nichtvertraulichen Teil der internen Daten der Kommission ermöglichen³⁰.

Der jährliche Bericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts enthält detailliertere Informationen zu diesen und ähnlichen Fragen. Er wird umfassend über das Vorgehen der Kommission im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren und den Stand der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Jahre 2003 unterrichten.

g) Sonstige Maßnahmen

Redaktionelle Qualität

Im Dezember 1998 nahmen die drei am Legislativprozess beteiligten Organe die Interinstitutionelle Vereinbarung über Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften an³¹.

Gemäß dieser Vereinbarung wurden in den letzten fünf Jahren folgende Maßnahme getroffen: Die drei Institutionen haben einen gemeinsamen Leitfaden für Mitarbeiter, die an der Abfassung von Rechtstexten beteiligt sind, entwickelt und veröffentlicht. Die internen Kommissionsverfahren sind so organisiert worden, dass der Juristische Dienst in einem frühen Stadium Formulierungsvorschläge machen kann. Sie entwickelte eine Fortbildung zur Abfassung von Rechtstexten. Außerdem erweiterten die für die Gewährleistung der redaktionellen Qualität zuständigen Dienststellen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission ihre Zusammenarbeit. Auch die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wurde durch Seminare zum Thema der Qualität von Rechtstexten verstärkt³².

Überprüfungs- und Revisionsklauseln

²⁹ Siehe: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#echeancier
³⁰ Das Generalsekretariat der Kommission informiert auch zweimonatlich über die Übermittlung nationaler Umsetzungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten (europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#transpositions). Außerdem haben die Kommissionsdienststellen mit Blick auf die Erweiterung den neuen Mitgliedstaaten Zugang zu einer neuen Datenbank für Vorabnotifizierung eröffnet, auf der Informationen über die schon umgesetzten Teile des Aquis communautaire gespeichert sind.

³¹ ABl. C 73 vom 17. März 1999, S 1.

³² Eine detaillierte Analyse zur redaktionellen Qualität finden Sie in Anhang 6.

In ihrem Aktionsplan vom Juni 2002 stellte die Kommission fest, dass sie unbeschadet ihres Initiativrechts beabsichtige, in entsprechenden Fällen eine *Überprüfungsklausel* oder sogar eine Revisionsklausel in ihre Legislativvorschläge aufzunehmen, vor allem in Bereichen, die einem raschen technologischen Wandel unterliegen, um so die regelmäßige Aktualisierung und Anpassung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten.

In Politikbereichen oder Sektoren wie Umwelt³³, Energie³⁴, Kraftfahrzeuge³⁵ und Chemikalien³⁶ wurden Klauseln über künftige Anpassungen an den technischen Fortschritt fast automatisch eingefügt. Auch in die Kommissionsvorschläge über geistiges Eigentum und über Zuwanderung wurden Änderungsklauseln eingefügt³⁷.

Zurückziehung vorliegender Vorschläge

Die Kommission beabsichtigt weiter, stärker von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Vorschläge zurückzuziehen, wenn sie nicht mehr aktuell sind. Die Kommission zieht regelmäßig zahlreiche noch nicht verabschiedete Vorschläge zurück und plant, dies auch im Jahr 2004 wieder zu tun³⁸.

In ihrem Aktionsplan hat die Kommission angekündigt, neben Routine-Rücknahmen, auch mehr politisch motivierte Rücknahmen zu erwägen. Sie beabsichtigt, ihr Initiativrecht dahingehend auszuüben einzelne Vorschläge zurückzuziehen, wenn die vom Europäischen Parlament und/oder vom Rat vorgenommenen Änderungen den Vorschlag in der Substanz verändern oder ein mit den Zielen und den Bestimmungen des Vertrags unvereinbares Maß an Komplexität schaffen. Im Jahre 2003 ist kein solcher Fall zu verzeichnen.

2.3. Maßnahmen auf Ebene der Gemeinschaftsorgane

Eine Verbesserung der Qualität des Gemeinschaftsrechts erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen allen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen, beginnend mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.

³³ Entscheidung über ein System zur Überwachung, KOM(2003) 51, 5. Februar 2003; Verordnung über Treibhausgasemissionen, KOM(2003) 492, 11. August 2003; Registrierung, Evaluierung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien (REACH), KOM(2003) 644 endg, 29. Oktober 2003.

³⁴ Vorschlag für eine Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, KOM(2003) 453 vom 1. August 2003.

³⁵ Zum Beispiel sieht der Vorschlag für eine Richtlinie über die Genehmigung für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger, KOM(2003) 418 endg. vom 14. Juli 2003, vor, dass die Mitgliedstaaten die Kommission bis spätestens 31. März 2007 über die Anwendung der vorgesehenen Typgenehmigungsverfahren informieren und die Kommission daraufhin die von ihr für notwendig erachteten Änderungen zur Verbesserung des Typgenehmigungsverfahrens vorschlägt.

³⁶ Zum Beispiel enthält der Entwurf einer Verordnung über Cadmium in Düngemitteln (2003/ENTR/40) eine Änderungsklausel, die es ermöglicht, den Entwicklungen im Bereich der Aufbereitung von Phosphat zur Verringerung des Cadmiumgehaltes Rechnung zu tragen.

³⁷ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Abl. L 251, 3. Oktober 2003, S. 12) und Richtlinie des Rates über den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (KOM(2001)127, 13. März 2001; politische Einigung im Rat erreicht am 5. Juni 2003).

³⁸ Beim letzten Mal wurden mehr als 100 Vorschläge zurückgezogen.

Da verschiedene Akteure an der Ausarbeitung der Gemeinschaftsvorschriften beteiligt sind, sind konkrete und substantielle en für die Bürger und Wirtschaftsteilnehmer nur durch enge Zusammenarbeit mit den anderen Hauptakteuren, insbesondere den beiden, zu verwirklichen.

Im Einklang mit der Forderung des Europäischen Rates von Sevilla vom Juni 2002 haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission am 3. Dezember 2003 auf eine **Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“** geeinigt. Diese Vereinbarung dürfte vor Ende 2003 angenommen werden und in Kraft treten. Die Hauptziele der Vereinbarung bestehen darin, die Qualität der Gemeinschaftsvorschriften und deren Umsetzung in nationales Recht zu verbessern. In der Vereinbarung werden vorbildliche Verfahren verankert und neue Ziele und Verpflichtungen niedergelegt. Die Schlüsselemente der Vereinbarung sind:

- Verbesserung der interinstitutionellen Koordinierung der Rechtsetzungstätigkeit und der Transparenz. Die drei Organe werden ihre Koordinierung mittels ihrer jeweiligen jährlichen Rechtsetzungsprogramme verstärken, mit dem Ziel sich auf eine gemeinsame Jahresplanung zu einigen. Die Kommission und der Rat verpflichten sich außerdem, verstärkt an den Aussprachen in den Parlamentsausschüssen und an den Plenardebatten teilzunehmen.
- Stabiler Rahmen für so genannte „Soft law“-Instrumente, um deren künftigen Einsatz zu erleichtern. Die drei Organe haben erstmals eine gemeinsame Definition der Koregulierung und der Selbstregulierung formuliert³⁹. Sie haben sich auch auf allgemeine Grenzen und Bedingungen des Einsatzes dieser Verfahren geeinigt, indem sie die Rolle jedes Organs innerhalb des Verfahrens festgelegt und gewährleistet haben, dass die Befugnisse der Rechtssetzungsbehörde gewahrt werden. Insbesondere sind die Koregulierung und die Selbstregulierung „nicht anwendbar, wenn es um Grundrechte oder wichtige politische Entscheidungen geht oder in Situationen, in denen die Bestimmungen einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten angewendet werden müssen“. Bei der Koregulierung können das Parlament und der Rat nach Übermittlung eines Vereinbarungsentwurfs der betroffenen Parteien Änderungen des Entwurfs vorschlagen, dem Wirksamwerden der Vereinbarung widersprechen und gegebenenfalls die Kommission auffordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen. Bei der Selbstregulierung wird die Kommission das Parlament und den Rat über die Praktiken unterrichten, die sie für dienlich und im Hinblick auf die Repräsentativität für zufriedenstellend hält.

³⁹ Die Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ enthält folgende Definitionen: Koregulierung: „der Mechanismus ..., durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtssetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden)“; Selbstregulierung: „die Möglichkeit ..., dass Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände untereinander und für sich gemeinsame Leitlinien auf europäischer Ebene (unter anderem Verhaltenskodizes oder sektorale Vereinbarungen) annehmen.“ Vereinbarungen der Sozialpartner gestützt auf Artikel 138 und 139 EGV und Standardisierung nach dem „Neuen Ansatz“ sind von der Interinstitutionelle Vereinbarung nicht erfasst.

- Verstärkter Einsatz von Folgenabschätzungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess. Sofern das Verfahren der Mitentscheidung Anwendung findet, können das Parlament und der Rat vor der Annahme einer wesentlichen Abänderung Folgenabschätzungen vornehmen lassen. Die drei Organe werden auch die Möglichkeit prüfen, auf Grund ihrer Erfahrungen ein gemeinsames methodisches Vorgehen festzulegen.
- Verpflichtung zur Festsetzung einer bindenden Frist für die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht. Alle Richtlinien haben diese Umsetzungsfrist zu enthalten; diese sollte möglichst kurz sein und in der Regel zwei Jahre nicht überschreiten.

Die Kommission begrüßt diese Vereinbarung, die weitgehend mit den in ihrem Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ vom Juni 2002 vorgesehenen Initiativen im Einklang steht. Sie stellt das bis jetzt ehrgeizigste Projekt im Interesse einer besseren Rechtsetzung dar, da die drei Organe unter Wahrung der Befugnisse jedes einzelnen von ihnen eine gemeinsame Gesamtstrategie für eine bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene entwickeln.

In ihrem Aktionsplan vom Juni 2002 schlug die Kommission auch die **Schaffung eines Gesetzgebungsnetzes zwischen den Gemeinschaftsorganen** vor, um die Qualität der Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Die Kommission stellt mit Befriedigung fest, dass die Hochrangige Technische Arbeitsgruppe für die interinstitutionelle Zusammenarbeit für die Durchführung und Begleitung der Vereinbarung zuständig sein wird.

Die interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ ist erst am 3. Dezember 2003 in Kraft getreten. Es ist deshalb zu früh, um ihre Auswirkungen im Einzelnen zu bewerten. Während ihrer **Durchführung** wird die Kommission folgenden Aspekten ein besonderes Augenmerk widmen:

- den Verfahren für die Annahme von **Vereinfachungsvorschlägen**. In der interinstitutionellen Vereinbarung wird anerkannt, wie wichtig es ist, das abgeleitete Gemeinschaftsrecht im Einklang mit den Orientierungen der Kommission zu vereinfachen. Zwar konnte keine Einigung über in die interinstitutionelle Vereinbarung aufzunehmende konkrete Verfahrensregeln erzielt werden, es wurde jedoch vorgesehen, dass das Europäische Parlament und der Rat binnen sechs Monaten nach Wirksamwerden der Vereinbarung ihre Arbeitsmethoden ändern und beispielsweise Ad-hoc-Strukturen schaffen, die speziell für die Vereinfachung von Rechtsakten zuständig sind;
- der Möglichkeit, nach einer Bilanz der jeweiligen einschlägigen Erfahrungen der drei Organe ein gemeinsames methodisches Vorgehen für die Folgenabschätzung festzulegen.

Die interinstitutionelle Vereinbarung ergänzt **drei andere interinstitutionelle Vereinbarungen, die für eine bessere Rechtsetzung von Bedeutung sind**. Die erste ist die interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 über die gemeinsamen Leitlinien für die **redaktionelle Qualität** der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (siehe oben Abschnitt 2.2).

Die zweite ist die interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche **Kodifizierung** von Rechtstexten⁴⁰. Diese Vereinbarung sieht einen Rahmen für die Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts vor, die Ergebnisse waren bis jetzt jedoch enttäuschend. Dies ist insbesondere auf den Umstand zurückzuführen, dass der übliche Rechtsetzungsprozess voll einzuhalten ist, obwohl es sich um eine rein technische Aufgabe handelt. Zwischen der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags für einen kodifizierten Rechtsakt und dessen Erlass können deshalb mehrere Jahre vergehen. Obwohl in der Vereinbarung von einem beschleunigten Arbeitsverfahren die Rede ist, wurden nur die Ausschussverfahren im Europäischen Parlament und im Rat gestrafft. Neun Jahre nach Annahme der Vereinbarung ist es jetzt vielleicht an der Zeit, dass die Organe die Möglichkeiten zur Festlegung eines wirklich beschleunigten Verfahrens für diese Art von nicht kontroversen Rechtsvorschriften prüfen.

Die dritte interinstitutionelle Vereinbarung über die systematischere **Neufassung** von Rechtsakten⁴¹ trat im März 2002 in Kraft. In der Vereinbarung werden Modalitäten festgelegt, um die inhaltlich neuen Teile eines Rechtsetzungsentwurfs klar von jenen Teilen zu unterscheiden, die nur Gegenstand eines Kodifizierungsvorschlags sind (und für die also die Kodifizierungsregeln gelten. Das neue IT-Instrument der Kommission, das speziell für Neufassungen entwickelt wurde (Legiswrite Neufassung/Kodifizierung) wird weiter verbessert und die Annahme durch den Rat ist in Vorbereitung. Die Kommission hat im Einklang mit dieser Vereinbarung bereits mehrere bedeutende Legislativvorschläge vorgelegt, die jetzt von der Rechtssetzungsbehörde geprüft werden. Eine korrekte und wirksame Anwendung der Vereinbarung in diesen Pilotfällen dürfte zu einem verstärkten Einsatz der Neufassung ermutigen.

Schließlich wird daran erinnert, dass die Kommission auch beabsichtigt, zusammen mit den anderen Organen ein gemeinsames Konzept zur **Einholung und Nutzung von Expertenwissen** zu entwickeln. Die Kommission hofft, dass ihre Leitlinien im Laufe der Zeit die Grundlage eines gemeinsamen Konzepts aller Organe und Mitgliedstaaten bilden⁴². Angesichts der Tatsache, dass die Anwendung der Leitlinien durch die Kommissionsdienststellen schrittweise erfolgt, ist es noch zu früh für die Feststellung und Kodifizierung vorbildlicher Praktiken, die dann eventuell von den anderen Organen angewandt werden könnten.

2.4. Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten haben im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung insofern eine wichtige Rolle zu spielen, als sie für die Anwendung und – im Falle der Richtlinien – für die Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften auf nationaler Ebene verantwortlich sind. Der Europäische Rat von Lissabon vom März 2000 unterstrich die Bedeutung

⁴⁰ ABl. C 102 vom 4. April 1996, S. 2-3.

⁴¹ ABl. C 77 vom 28. März 2002, S. 1-3.

⁴² Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ und im Aktionsplan Wissenschaft und Gesellschaft vom Dezember 2001 formuliertes Ziel.

ihres Beitrags zur Verwirklichung eines vollendeten und einwandfrei funktionierenden Binnenmarkts⁴³.

In der Folge setzten die Mitgliedstaaten eine Regierungsinitiative zur Erstellung von Leitlinien für ihre Zusammenarbeit in Gang. Im November legte die so genannte „Mandelkern-Gruppe“ ihre Empfehlungen vor; diese wurden vom Europäischen Rat von Laeken vom Dezember 2001 gebilligt. Im Mai 2002 wurde von den für die öffentliche Verwaltung zuständigen Ministern in La Rioja ein spezielles mittelfristiges Programm angenommen, das teilweise bessere Rechtsetzung betraf.

Parallel dazu fordert die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, ihrer Verantwortung im Hinblick auf die Vereinfachung und Verbesserung des europäischen Regelungsumfeldes gerecht zu werden. Es geht dabei insbesondere um die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts (siehe oben Abschnitt 2.2), jedoch auch um⁴⁴:

- Folgenabschätzungen und öffentliche Konsultationen. Entsprechend den Empfehlungen der Mandelkern-Gruppe hat die Kommission die Mitgliedstaaten ermuntert, Folgenabschätzungen der ihr notifizierten nationalen Gesetzgebung zu erstellen⁴⁵. Gemäß der auf dem Europäischen Rat von Lissabon definierten Strategie müssen sich die Mitgliedstaaten auch bemühen, die Gemeinschaftsrechtsakte getreulich und innerhalb der vorgesehenen Frist in eigenes Recht umzusetzen. Zu diesem Zweck wurde empfohlen, dass die Mitgliedstaaten Anhörungen und Bewertungen zu den jeweiligen Vorteilen unterschiedlicher Regelungsansätze zur Erreichung der mit einer Richtlinie verfolgten Ziele vornehmen. Klare Standards für Konsultationen und Folgenabschätzungen wurden ebenfalls als unerlässlich erachtet. Analog zu den für die EU-Organe geltenden Anforderungen hat die Kommission insbesondere betont, dass die Mitgliedstaaten durch Konsultationen und Folgenabschätzungen eine angemessene Qualität der von ihnen vorgelegten gemeinschaftsrechtlichen Legislativvorschläge⁴⁶ sicher stellen müssen.
- Unterstützung der Aktionen der Kommission für eine bessere Rechtsetzung, einschließlich der Maßnahmen zur Vereinfachung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.
- Entwicklung einer guten Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

⁴³ Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, auf nationaler Ebene „eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks, einschließlich der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ festzulegen und Maßnahmen zur Rationalisierung der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu treffen (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon, 24. März 2000, Ziffer 17).

⁴⁴ Abschnitt 3 des Aktionsplans, KOM(2002) 278 endg.

⁴⁵ Notifizierungen gemäss Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, Abl. L 204 vom 21. Juli 1998, geändert durch Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998, Abl. L 217 vom 5. August 1998).

⁴⁶ Die Mitgliedstaaten haben ein Initiativrecht im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI EU-Vertrag).

Die verfügbaren Informationen über die von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen für eine besseren Rechtsetzung ermöglichen einen detaillierten Vergleich oder eine Bewertung des Fortschritts in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht. Der erste Versuch, eine kohärente vergleichende Untersuchung der Arbeit der Mitgliedstaaten durchzuführen, erfolgte im Juni 2003 durch den Bericht des griechischen Vorsitzes über die Umsetzung der Empfehlungen der Mandelkern-Gruppe zur Verbesserung der Rechtsetzung⁴⁷. Es kann festgestellt werden, dass

- die meisten Mitgliedstaaten **horizontale Politiken für eine bessere Rechtsetzung** eingeführt haben und anwenden.
- Was die **Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften** angeht, sind die Methoden und die Zuständigkeitszuweisungen⁴⁸ weiterhin recht unterschiedlich.
- Die meisten Mitgliedstaaten haben Standardverfahren für die **Folgenabschätzung** entwickelt. In manchen Fällen ist die Folgenabschätzung bei einer neuen Gesetzesinitiative obligatorisch. Es bleiben jedoch immer noch Fragen offen, was die Qualität und die systematische Anwendung betrifft.
- Was die **öffentliche Konsultation** angeht, so führen den Mitgliedstaaten im Allgemeinen systematischere Verfahren ein. Die Praktiken differieren jedoch in mehrfacher Hinsicht weiterhin: die Anhörungen ist nicht immer obligatorisch; die den Befragten eingeräumte Zeit beträgt zwischen 3 und 12 Wochen; auch hinsichtlich der Veröffentlichung und der Nutzung der Ergebnisse bestehen Unterschiede. Nicht alle Mitgliedstaaten nutzen das Internet für öffentliche Konsultationen, die Nutzung scheint jedoch zuzunehmen.
- In den letzten Jahren wurden in vielen Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen im Hinblick auf die **Vereinfachung der bestehenden Gesetzgebung** unternommen. Die meisten Mitgliedstaaten verfügen jetzt über (häufig für KMU bestimmte) Vereinfachungsprogramme oder sogar über umfassende Vereinfachungspolitiken. Die Mitgliedstaaten haben anerkannt, dass ihre stark voneinander abweichenden Ansätze als eine Aufforderung zum Austausch von Know-how und vorbildlichen Praktiken gesehen werden sollten.
- Es wurden verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung des **Informationsaustauschs und der Koordinierung** vorgeschlagen. Die informelle Arbeitsgruppe von Direktoren und Sachverständigen „Bessere Rechtsetzung“ (DEBR), die den für die öffentliche Verwaltung zuständigen Ministern zuarbeitet, ist derzeit das wichtigste Forum für Diskussionen und Initiativen der Mitgliedstaaten im Bereich bessere Rechtsetzung. Es wurde ein mittelfristiges Programm für die Ausarbeitung und den Austausch vorbildlicher Praktiken hinsichtlich der Folgenabschätzung von Rechtsakten in Gang gesetzt. Bis jetzt gibt es noch kein allgemeines Forum für die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den nationalen Behörden zu

⁴⁷ Bericht an die für die öffentliche Verwaltung zuständigen Minister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union über die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans der Mandelkern-Gruppe zur Verbesserung der Rechtsetzung, Ad-hoc-Gruppe der Direktoren und Experten für bessere Rechtsetzung, Athen, Mai 2003.

⁴⁸ In einigen Fällen sind die Fachministerien verantwortlich, während in anderen Fällen die Außenministerien den Prozess überwachen.

besserer Rechtsetzung; es wurde jedoch die Möglichkeit der Einrichtung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Rates für bessere Rechtsetzung vorgeschlagen⁴⁹.

Insgesamt gesehen sind die Praktiken und die Leistungen der Mitgliedstaaten weiterhin noch sehr unterschiedlich und mangels einer gemeinsamen Methodologie ist es schwierig definitive Informationen über die Ergebnisse in den Mitgliedstaaten zu präsentieren. Die eingeschlagene Richtung ist dennoch ermutigend. Auf ihrer Tagung in Rhodos im Juni 2003 bekräftigten die für die öffentliche Verwaltung zuständigen Minister einstimmig ihre Unterstützung der Reform und begrüßten die neuen Gemeinschaftsinitiativen. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander geht in zunehmendem Maße über den Austausch von Ideen und Erfahrungen hinaus und bewegt sich in die Richtung der Entwicklung gemeinsamer Aktionen und Instrumente.

3. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

3.1. Der rechtliche und institutionelle Rahmen

a) Die Definition dieser Begriffe in den Verträgen

⁴⁹ Sowohl der Rat („Wettbewerbsfähigkeit“ - 30. September 2002) als auch die für die öffentliche Verwaltung zuständigen Minister (Entschließung vom 6. Juni 2003) haben die Einrichtung einer speziellen Arbeitsgruppe für bessere Rechtsetzung innerhalb des Rates gefordert. Die Kommission hat den wertvollen Beitrag anerkannt, den eine solche Gruppe leisten könnte (Mitteilung zur Binnenmarktstrategie 2003-2006).

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gehören zu den wesentlichen Organisationsprinzipien der Union. Denn im Vertrag über die Europäische Union heißt es, dass jede Maßnahme zur Verwirklichung der Ziele der Union dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen muss⁵⁰. Artikel 5 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) enthält eine allgemeine Definition der Begriffe Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und bestimmt genau, wann und wie die Gemeinschaft tätig werden sollte. Ein dem Vertrag von Amsterdam beigefügtes Protokoll legt die konkreten Kriterien für die Anwendung dieser Grundsätze fest⁵¹.

Der Grundsatz der Subsidiarität ist maßgeblich für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten von denen der EU (*Wer soll tätig werden?*). Fällt das betreffende Sachgebiet in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, so bestehen natürlich keine Zweifel daran, wer handeln muss. Teilen sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit, so begründet dieser Grundsatz eindeutig eine Vermutung zugunsten der Dezentralisierung. Der Vertrag bestimmt in der Tat, dass ein Handeln der Gemeinschaft nur gerechtfertigt ist, wenn

- das betreffende Sachgebiet grenzübergreifende Aspekte aufweist, die durch einzelstaatliche Maßnahmen nicht ausreichen geregelt werden können (Erforderlichkeitsprüfung I);
- alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des EG-Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen würde (Erforderlichkeitsprüfung II);
- Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen würden (Prüfung des zusätzlichen Nutzens).

Die Subsidiarität ist von ihrem Wesen her ein dynamisches oder abhängiges Konzept. So sind z. B. die einzelstaatlichen Behörden nicht zu jedem Zeitpunkt gleichermaßen in der Lage, grenzübergreifende Probleme in den Griff zu bekommen. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich gezeigt, dass die Mitgliedstaaten auf vielen Gebieten die sich stellenden Probleme in zunehmendem Maße nicht mehr allein hinreichend lösen konnten. Umgekehrt gilt, dass in den 60er-Jahren eingeführte Maßnahmen der Gemeinschaft heute nicht mehr unbedingt den zusätzlichen Nutzen haben, den sie damals hatten. Wie es im Protokoll heißt, kann die Tätigkeit der Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip „sowohl erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern, als auch eingeschränkt oder eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist“. Wesentliche Veränderungen in- und außerhalb der Union können daher eine Neubewertung der sich aus diesem Grundsatz ergebenden Gebote erforderlich machen.

⁵⁰ Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union bestimmt: „Die Ziele der Union werden nach Maßgabe dieses Vertrags ... unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ... verwirklicht“.

⁵¹ Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (siehe <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html#0173010078>).

Die Verhältnismäßigkeit ist der Maßstab, an dem zu messen ist, wie die Union ihre Befugnisse ausüben sollte, sobald feststeht, dass sie überhaupt tätig werden sollte (*in welcher Form sollte die EU mit welchen Mitteln und in welchem Umfang tätig werden?*). Eine Maßnahme ist dann mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar, wenn feststeht, dass

- die eingesetzten Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet sind (Eignungsprüfung);
- diese Mittel nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist (Erforderlichkeitsprüfung).

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz lässt dem Unionsgesetzgeber grundsätzlich einen weiten Entscheidungsspielraum⁵². Die Beurteilung der Geeignetheit und der Erforderlichkeit des Mittels gestaltet sich oft schwierig. In den meisten Fällen wird es eine Reihe von Möglichkeiten geben, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe werden somit zu Recht immer eine politische Entscheidung zugunsten einer bestimmten politischen Option treffen müssen.

Gleichwohl werden im Protokoll aber einige konkrete Grenzen der Verhältnismäßigkeit klargestellt. Zunächst einmal ist „für Maßnahmen der Gemeinschaft ... eine möglichst einfache Form zu wählen“; erweist sich dann der Erlass von Rechtsvorschriften als notwendig, so ist „eine Richtlinie einer Verordnung ... vorzuziehen“ (Prüfung der minimalen Eingriffsstärke). Zweitens sollte der Notwendigkeit Rechnung getragen werden, die finanzielle Belastung und den Verwaltungsaufwand aller Regierungsebenen, der Wirtschaft und der Bürger möglichst gering zu halten (Prüfung der minimalen Kosten). Die dritte Klarstellung – nämlich dass bei Maßnahmen der Gemeinschaft „so viel Raum für nationale Entscheidungen bleiben sollte, wie dies ... möglich ist“ (Prüfung des minimalen Geltungsbereichs) – ist eigentlich redundant, da diese Voraussetzung bereits im Rahmen des Subsidiaritätsgrundsatzes geprüft wird. Demnach sollten „unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ... bewährte nationale Regelungen ... der Mitgliedstaaten geachtet werden“.

b) Die Pflichten der Organe

Die Pflicht, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anzuwenden, trifft alle Organe der Union⁵³. Darüber hinaus legt das Protokoll über die Anwendung dieser Grundsätze der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament jeweils konkrete institutionelle Pflichten auf.

Die Kommission ist unter anderem verpflichtet, – unbeschadet ihres Initiativrechts – vor der Unterbreitung von Vorschlägen umfassende Anhörungen durchzuführen, die

⁵² Siehe Europäischer Gerichtshof, *Rechtssache C-84/94 (Vereinigtes Königreich/Rat der Europäischen Union – Nichtigkeitsklage gegen die Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung)*, Urteil vom 12. November 1996.

⁵³ „Jedes Organ gewährleistet bei der Ausübung seiner Befugnisse die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Jedes Organ gewährleistet ferner die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ...“ (Artikel 1 des Protokolls).

Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge ausführlich zu begründen⁵⁴ und die Belastung der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger zu berücksichtigen.

Das Europäische Parlament und der Rat haben zu prüfen, ob die Vorschläge der Kommission und die von ihnen in Betracht gezogenen Änderungen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen⁵⁵. Mit anderen Worten, die am Gesetzgebungsverfahren der Union beteiligten Organe tragen die Beweislast für die Einhaltung dieser Grundsätze (*Wer legt die Definitionen fest?*).

c) Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Verfassungsdebatte

Im Juli 2003 hat der Europäische Konvent einen überarbeiteten Rahmen für die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgeschlagen. Dieser Teil des Verfassungsvertragsentwurfs ist offenbar auf breite Zustimmung gestoßen. Sollte die Regierungskonferenz diese Grundgedanken übernehmen und alle Mitgliedstaaten das entsprechende Ergebnis ratifizieren, so könnte das vom Europäischen Konvent konzipierte System bis 2006 eingeführt werden.

Die Hauptneuheit dieses Rahmens ist die dem Gesetzgeber auferlegte Pflicht, einen Vorschlag nochmals zu überprüfen, wenn eine hinreichende Anzahl von nationalen Parlamenten der Auffassung ist, dass der Vorschlag nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Nach Artikel 9 des Verfassungsvertrags „wenden die Organe der Union das Subsidiaritätsprinzip ... an“ und „die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips“ nach einem neuen Überwachungsverfahren. Zu diesem Zweck sollen die folgenden Verpflichtungen und Verfahren in ein überarbeitetes Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit aufgenommen werden: die nationalen Parlamente sollen nach der Annahme systematisch über alle Rechtsetzungsvorschläge, Änderungsvorschläge und legislativen Entschlüsse informiert werden; sie können dann entscheiden, ob sie ein Frühwarnsystem aktivieren wollen⁵⁶. Darüber hinaus soll ihnen die Möglichkeit eingeräumt werden, über die Mitgliedstaaten den Europäischen Gerichtshof anzurufen, wenn sie Verstöße gegen diese Grundsätze vermuten.

⁵⁴ Die Begründung dafür, dass ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, „muss auf qualitativen oder – soweit möglich – auf quantitativen Kriterien beruhen“ (Artikel 4 des Protokolls). Die unterschiedliche Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten oder der ausgebliebene Erfolg einer früheren Unionsmaßnahme (man denke an die vorgeschlagene Richtlinie über Verbraucherkredite) können solche Gründe sein.

⁵⁵ Ist das Mitentscheidungsverfahren nicht anwendbar, so hat der Rat das Europäische Parlament außerdem über seinen Standpunkt hinsichtlich der Anwendung von Artikel 5 EGV zu unterrichten (Artikel 12 des Protokolls).

⁵⁶ Die nationalen Parlamente könnten dann innerhalb von sechs Wochen eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu dem Vorschlag oder der Entschlüsse abgeben. Repräsentieren die abgegebenen Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtstimmzahl der nationalen Parlamente, so muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen, muss aber ihren Beschluss begründen.

Durch das vorgeschlagene System ist ein angemessenes Gleichgewicht gewährleistet. Einerseits werden die nationalen Parlamente einbezogen, ohne dass die Entscheidungsfindung der Union dadurch wesentlich verzögert würde. Andererseits bleiben das Vorschlagsrecht der Kommission und die Vorrechte des EU-Gesetzgebers in vollem Umfang erhalten.

3.2. Anwendung dieser Grundsätze durch die Kommission im Jahr 2003

Da an dieser Stelle nicht alle Vorschläge der Kommission anhand der in Abschnitt 3.1.b erläuterten Bedingungen und Verpflichtungen überprüft werden können, werden in diesem Bericht einige repräsentative Fälle dargestellt, an deren Beispiel ersichtlich ist, wie die Kommission die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Ausarbeitung, Überarbeitung oder Rücknahme von Vorschlägen beachtet hat.

Gemäß den im Weißbuch „Europäisches Regieren“ übernommenen Verpflichtungen konzentriert sich der Bericht auf Maßnahmen, die den im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2003 festgelegten Prioritäten entsprechen⁵⁷. Um einen allgemeineren Eindruck von der Tätigkeit der Union zu vermitteln, gehen wir jedoch auch auf einige andere Maßnahmen ein.

a) Wenn die Subsidiarität eine Erweiterung des Tätigkeitsbereichs der Gemeinschaft verlangt

Das Thema Straßenverkehrssicherheit zeigt am deutlichsten, wann und warum die Union davon ausgeht, dass ein Nichthandeln auf EU-Ebene unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität nicht mehr zu rechtfertigen ist⁵⁸. Die nachhaltigen grenzübergreifenden Folgen einer Reihe von schweren Unfällen zeigten, dass in den Tunnels des transeuropäischen Straßennetzes ein gleichmäßiges, konstantes und hohes Sicherheitsniveau gewährleistet werden muss. Die Umstände dieser Unfälle und die Probleme, die sich den nationalen Behörden stellten, deuteten ebenfalls darauf hin, dass ein Handeln der Mitgliedstaaten mit Sicherheit nicht ausreichen würde. Die Kommission gelangte daher zu der Auffassung, dass auf Gemeinschaftsebene **Mindestsicherheitsanforderungen für Tunnels** eingeführt werden müssen⁵⁹.

Aufgrund einer eingehenden Folgenabschätzung kam die Kommission zu dem Schluss, dass für die gefährlichsten (nämlich die über 500 m langen) Tunnels eine Richtlinie erlassen werden müsste, damit kritische Situationen, die eine Gefahr für Menschenleben, Umwelt und Tunneleinrichtungen bedeuten, vermieden werden

⁵⁷ Im Programm für 2003 sind drei politische Prioritäten festgelegt: ein erweitertes Europa, Stabilität und Sicherheit sowie eine nachhaltige und integrative Wirtschaft (KOM(2002) 590 endg. vom 30. Oktober 2002).

⁵⁸ Siehe als weitere Beispiele u. a. den Vorschlag für eine Richtlinie über die Maßnahmen und Verfahren zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, KOM (2003) 46 vom 30. Januar 2003, den Vorschlag zur Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr, KOM (2003) 229 vom 2. Mai 2003 und den Vorschlag zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, KOM(2003)564 vom 1. Oktober 2003.

⁵⁹ Diese Initiative ist Bestandteil des Aktionsprogramms für die Straßenverkehrssicherheit, das die Kommission im Jahr 2003 lanciert hat und das drei Gebiete umfasst: Verhalten der Straßenverkehrsteilnehmer, Fahrzeugsicherheit und Straßeninfrastrukturen.

können, und damit bei Unfällen in Tunneln ein Mindestniveau an Sicherheit gewährleistet ist⁶⁰.

Ogleich das Europäische Parlament und der Rat eine Reihe von Änderungen in Bezug auf die vorgeschlagenen organisatorischen und technischen Anforderungen verlangten, bestand Einvernehmen darüber, dass ein Handeln der Gemeinschaft aufgrund des Subsidiaritätsprinzips vollkommen gerechtfertigt war.

Wie die Debatte über gemeinwirtschaftliche Leistungen zeigt, ist dies jedoch nicht immer so klar wie im Fall der Sicherheit von Tunneln. Im März 2002 forderte der Europäische Rat von Barcelona die Kommission auf, zu prüfen, ob der Erlass einer Rahmenrichtlinie über „*Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*“ sinnvoll wäre. Die Kommission äußerte sich im Mai 2003 in einem Grünbuch zu dieser Frage. Darin versuchte sie insbesondere herauszuarbeiten, welche Rolle die Union bei der Förderung gemeinschaftlicher Leistungen von hoher Qualität spielen könnte⁶¹.

Für die Kommission ist noch fraglich, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln die Gemeinschaft hier angemessen tätig werden könnte. Deshalb hat die Kommission es für notwendig erachtet, die Diskussion über „**Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**“⁶² auszuweiten und ein breiteres Spektrum von Konzepten in Betracht zu ziehen. Der erste Teil dieser Untersuchung bestand aus der Organisation einer öffentlichen Anhörung, die bis zum 15. September 2003 dauerte. An dem der Öffentlichkeit unterbreiteten Fragebogen zeigt sich, wie schwierig die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sein kann, wenn dadurch sehr unterschiedliche politische und administrative Kulturen berührt werden⁶³.

⁶⁰ KOM (2002) 769 vom 30. Dezember 2002.

⁶¹ Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, (KOM(2003)270) vom 21. Mai 2003.

⁶² Im Grünbuch wird der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geklärt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Leistungen der Daseinsvorsorge, die von großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen erbracht werden (die schrittweise liberalisiert wurden und den Binnenmarktregeln unterliegen), anderen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wie etwa die Abfallwirtschaft oder das Fernsehen (die partiell harmonisierten sektoralen Regelungen unterliegen) und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten und Dienstleistungen ohne Auswirkung auf den Handel (die dem nationalen Recht unterliegen).

⁶³ Die Kommission stellte u. a. folgende Fragen: Sollte die Entwicklung hochwertiger Leistungen der Daseinsvorsorge in den Zielekatalog der Gemeinschaft aufgenommen werden? Sollte die Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Interesse zusätzliche Befugnisse erhalten? Müssen die Zuständigkeitsbereiche von Gemeinschaft und mitgliedstaatlichen Verwaltungen klarer voneinander abgegrenzt werden? Gibt es Leistungen (abgesehen von den großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen), für die ein rechtlicher Rahmen der Gemeinschaft geschaffen werden sollte? Ist für die Leistungen der Daseinsvorsorge ein allgemeiner Gemeinschaftsrahmen erstrebenswert? Welcher zusätzliche Nutzen würde sich damit im Vergleich zum bestehenden sektorbezogenen Recht ergeben? Für welche Sektoren sowie welche Probleme und Rechte sollte er gelten? Welches Instrument sollte zur Anwendung gelangen (Richtlinie, Verordnung, Empfehlung, Mitteilung, Leitlinien, interinstitutionelle Vereinbarung)? Welche Auswirkungen hat die sektorspezifische Regelung bisher nach sich gezogen? Hat sie zu uneinheitlichem Vorgehen geführt?

b) Wenn die Subsidiarität einen Stopp der Gemeinschaftstätigkeit verlangt

Wenn das Subsidiaritätsprinzip der Gemeinschaft eine Ausweitung ihres Tätigkeitsbereichs ermöglicht, sofern die Umstände dies erfordern, dann verlangt dieses Prinzip auch, dass die Gemeinschaft ihre Tätigkeit einschränkt oder einstellt, wenn ein Tätigwerden nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Kommission ist in den Bereichen Vorschriften für Fertigpackungen zu der Auffassung gelangt, dass es zu einer solchen „Kontraktion“ kommen sollte.

Zur Verbesserung des Verbraucherschutzes und der Markttransparenz sowie zum Abbau von Handelshemmnissen hatte die Gemeinschaft in den 70er-Jahren für eine ganze Reihe von Produkten bestimmte **Fertigpackungsgrößen** vorgeschrieben oder empfohlen. Im Rahmen der SLIM-IV-Initiative (Simpler Legislation for the Internal Market) führte die Kommission eine Reihe von Untersuchungen, Studien und öffentliche Anhörungen mit Interessengruppen durch, um beurteilen zu können, wie das vorhandene System funktioniert und ob eine Deregulierung in diesem Bereich wünschenswert wäre. Es wurden verschiedene politische Alternativen (nicht vorgeschriebene Größen oder bestimmte vorgeschriebene Größen) bewertet. Im Allgemeinen scheinen nicht vorgeschriebene Größen und freiwillige Standardisierung dem verfolgten Zwecken eher gerecht zu werden als vorgeschriebene Größen, außer in verschiedenen Bereichen für die die Auswirkungen noch untersucht werden⁶⁴.

Im Allgemeinen sind die Ziele der bestehenden Fertigpackungs-Gesetzgebung durch geltende Richtlinien abgedeckt (die Verbraucher werden durch die Grundpreiskennzeichnung und die Umwelt durch die Richtlinie über Fertigpackungsabfall geschützt). Sollte die noch laufende Folgenabschätzung eine Rechtsetzung bei vorgeschriebenen Größen in bestimmten Bereichen rechtfertigen, wird die Kommission dies in ihrem Vorschlag für Fertigpackungen, der für 2004 geplant ist, berücksichtigen.⁶⁵

c) Wenn die Verhältnismässigkeit eine breitere Beteiligung der Mitgliedstaaten verlangt

Nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz soll die Union die geeigneten Mittel verwenden, die nicht über das notwendige Mass hinausgehen dürfen. Dies hat die Kommission dazu verleitet, eine Reihe von Änderungen zur Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten vorzunehmen, einschliesslich in Bereichen ausschliesslicher Unions-Zuständigkeit. Dies ist illustriert in kürzlichen Reformen der Wettbewerbspolitik.

Die neue **Verordnung Nr. 1/2003 zur Durchführung der EU-Wettbewerbsregeln**⁶⁶ betrifft die Durchführung der beiden Grundbestimmungen der EU-Wettbewerbspolitik, nämlich des Artikels 81 EGV (Verbot von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die „eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken“)

⁶⁴ Wein, Spirituosen, Kaffee, Zucker, Salz, Fluor, Metalldosen und Aerosole.

⁶⁵ Überarbeitung der Richtlinie 75/106/EWG Anhang 3 und der Richtlinie 80/232/EWG.

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1 vom 4. Januar 2003, S.1.

und des Artikels 82 EGV (Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung). Die Zuständigkeiten der nationalen Behörden wurden erheblich erweitert.

Das 1962 durch Verordnung eingeführte Genehmigungssystem war stark zentralisiert und unterstellte alle wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen der Genehmigungspflicht. Zwar konnte die Verbotsbestimmung des Artikels 81 von der Kommission, den einzelstaatlichen Gerichten und nationalen Wettbewerbsbehörden angewandt werden, doch nur die Kommission durfte nach vorheriger Anmeldung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Praktiken entsprechende Genehmigungen erteilen. Aufgrund der veränderten Gegebenheiten in einer wesentlich größeren Union, in der sich die Wettbewerbskultur in den letzten 40 Jahren erheblich fortentwickelt hat und in der insbesondere nationale Wettbewerbsgesetze erlassen und nationale Wettbewerbsbehörden geschaffen wurden, war es dringend geboten, das geltende Recht im Zuge einer dynamischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu modernisieren.

Im Anschluss an ihr Weißbuch aus dem Jahre 1999⁶⁷ schlug die Kommission im Jahr 2000 ein neues dezentralisiertes System vor; demnach können sowohl die Kommission als auch die Wettbewerbsbehörden und Gerichte der Mitgliedstaaten die Wettbewerbsregeln anwenden, die besondere Rolle der Kommission im Rahmen der Durchführung bleibt jedoch erhalten⁶⁸. Um die Ressourcenverwendung der Kommission zu verbessern, ist es für Unternehmen nicht länger erforderlich eine Vereinbarung zu notifizieren, um in den Genuss der Anwendung des Artikels 81 Absatz 3 EGV zu gelangen. Dies bedeutet, dass Vereinbarungen, die den Tatbestandsmerkmalen des Artikels 81 Absatz 3 entsprechen, als zulässig gelten. Dieses System versetzt auch die einzelstaatlichen Behörden in die Lage, das Gemeinschaftsrecht wirksamer auf nationaler Ebene anzuwenden. Verfahren der horizontalen Zusammenarbeit ermöglichen es den nationalen Wettbewerbsbehörden, vertrauliche Informationen auszutauschen und sich gegenseitig bei der Sachverhaltsermittlung zu unterstützen. Da die Kommission die einzige Behörde bleibt, die in der gesamten Europäischen Union einschreiten kann, wird sie bei der Entwicklung des Wettbewerbsrechts und der Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft weiterhin eine entscheidende Rolle spielen und dafür sorgen, dass das Gemeinschaftsrecht einheitlich angewandt wird bzw. verhindern, dass es zu einer Renationalisierung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts kommt.

d) Möglichst einfache Handlungsform

Nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist „für Maßnahmen der Gemeinschaft ... eine möglichst einfache Form zu wählen“. Die Vorschläge zur Straßenverkehrssicherheit, zu unlauteren Geschäftspraktiken und Chemikalien zeigen, aufgrund welcher Überlegungen die Kommission die geeignete Eingriffsstärke gewählt hat⁶⁹.

⁶⁷ Weißbuch über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 85 und 86 EG-Vertrag, KOM(1999)101, 28. April 1999, Arbeitsprogramm der Kommission Nr. 99/027.

⁶⁸ KOM (2000) 582 vom 27. September 2000.

⁶⁹ Ein anderer Beispielsfall ist der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der

Eine der Hauptaufgaben der Europäischen Union ist die Verbesserung der Sicherheit im Personen- und Güterverkehr. In ihrem Weißbuch zur Europäischen Verkehrspolitik hat die Kommission im Jahr 2001 ausgeführt, dass sich die Europäische Union das ehrgeizige Ziel setzen solle, bis 2010 die Zahl der Verkehrstoten zu halbieren⁷⁰.

Da durch Studien belegt ist, dass zum einen zu schnelles Fahren, Alkohol am Steuer und Nichtbeachtung der Gurtpflicht in allen Mitgliedstaaten die Hauptunfallursachen sind, und dass zum anderen allein durch die Einhaltung der geltenden Vorschriften Fortschritte erzielt werden könnten, hat sich die Kommission auf Möglichkeiten zur besseren Durchsetzung der nationalen Rechtsvorschriften konzentriert. Gemäß den Schlussfolgerungen des Aktionsprogramms für die **Straßenverkehrssicherheit** vom Juni 2003 hat sie vorgeschlagen, nationale Durchsetzungspläne festzulegen, in denen die besten Durchsetzungsverfahren beschrieben werden (Kontrollen, angemessene Sanktionen bei Verstößen und Werbekampagnen), und ein Verfahren für die grenzüberschreitende Durchsetzung einzuführen, das eine wirksame Übermittlung von Informationen über Verstöße zwischen den für die Verhängung von Sanktionen zuständigen Behörden gewährleistet.

Die Kommission hat vorgeschlagen, diese Maßnahmen in einer einfachen Empfehlung aufzulisten⁷¹. Sollten die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten später zeigen, dass mit diesen Maßnahmen das im Weißbuch beschriebene Ziel nicht hinreichend erreicht werden konnte, so wird – wie es in der Empfehlung heißt – die Kommission verbindlichere Maßnahmen vorschlagen.

Am Beispiel der **unlauteren Geschäftspraktiken** von Unternehmen im Geschäftsverkehr mit Verbrauchern lässt sich gut verdeutlichen, wie auf andere Methoden als die Rechtsetzung zurückgegriffen werden kann. Unlautere Praktiken stellen unter dem Gesichtspunkt des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts (Wettbewerbsverzerrung) ein Problem dar, das aus der Rechtszersplitterung und mangelndem Vertrauen der Verbraucher herrührt.

In ihrer ausführlichen Folgenabschätzung geht die Kommission auf eine ganze Reihe möglicher Ansätze und die jeweiligen Vor- und Nachteile ein⁷². Auf dieser Grundlage kommt sie zu dem Ergebnis, dass eine Rahmengesetzgebung⁷³, die eine Kombination aus traditioneller Rechtsetzung und Ko-Regulierung gestattet, zur Erreichung der Unionsziele in Bezug auf die Verbraucher und den Binnenmarkt ausreichen dürfte. Ihr Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie räumt Gruppen und Verbänden die Möglichkeit ein, die Ziele der Richtlinie durch Ausarbeitung freiwilliger Verhaltenskodizes zu verfolgen. Ein Verstoß gegen eine derart eingegangene Verpflichtung wird dennoch nur unter sehr engen Voraussetzungen als unlauter gelten (zum Beispiel dann, wenn

Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, KOM(2003) 657 endg., vom 5. November 2003; Vorschlag für eine Richtlinie über die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte, KOM (2003) 453 vom 1. August 2003.

⁷⁰ Weissbuch - Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft (KOM (2001)370 vom 12. September 2001.

⁷¹ C(2003)3861 vom 21. Oktober 2003.

⁷² SEK(2003) 724, 18. Juni 2003.

⁷³ KOM (2003) 356 vom 18. Juni 2003.

die irreführenden Angaben zu einem Produkt die Kaufentscheidung des Verbrauchers erheblich beeinflussen).

Der am 29. Oktober 2003 vorgelegte Vorschlag für eine Verordnung über **Chemikalien** (REACH) ist ein Fall, in dem sich nach Auffassung der Kommission keine andere Möglichkeit als die Regelung durch Verordnung bot, d. h. mit anderen Worten, das Ziel konnte nicht mit einem ebenso wirksamen, aber weniger verbindlichem Instrument erreicht werden.

Nachdem sich ein einhelliger Konsens darüber ausgebildet hatte, dass die geltenden Rechtsvorschriften nicht mehr geeignet waren, die Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich der möglichen Gefahren von Chemikalien für die Gesundheit und die Umwelt zu zerstreuen, war eine umfassende Reform des Chemikalienbereichs unabweisbar geworden. Problematisch waren insbesondere die Unzulänglichkeit der Informationen zu Chemikalien, die bereits vor 1981 erstmals in den Verkehr gebracht worden waren (Eigenschaften, Verwendungen, Risiken und Maßnahmen zur Verringerung der Risiken); die Überlastung der staatlichen Behörden; ebenso wie die langsame und beschwerliche Erstellung abschliessender Folgenabschätzungen. Um den berechtigten Anliegen aller Interessengruppen angemessen Rechnung tragen zu können, hat die Kommission eine sehr sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Instrumente vorgenommen und dabei namentlich die der Wirtschaft entstehenden Kosten und den Verwaltungsaufwand berücksichtigt⁷⁴.

Die Kommission kam letztlich zu dem Schluss, dass die Registrierung, Evaluierung und Zulassung von Chemikalien in einer Verordnung (REACH) geregelt und von einer europäischen Agentur für chemische Stoffe verwaltet werden sollten⁷⁵. Die Wahl des stärksten Mittels aus der Palette der Rechtsinstrumente, die der Union zur Verfügung stehen, war aus mehreren Gründen gerechtfertigt. Eine Verordnung bietet den besten Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen; diesem Aspekt kam wegen der wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahme entscheidende Bedeutung zu. Darüber hinaus ist es für die Mitgliedstaaten bei einer Verordnung im Vergleich zu einer Richtlinie leichter, die legislativen Folgemaßnahmen zu treffen, und für die Kommission, diese Folgemaßnahmen zu überwachen, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass die Union demnächst aus 25 Mitgliedstaaten bestehen wird. Schließlich ist der Gebrauch von Rechtsvorschriften in diesem Bereich durch die technische Komplexität gerechtfertigt – und zwar ganz besonders, wenn es um potentiell gefährliche Produkte geht. Der Rückgriff auf andere, flexiblere Rechtsinstrumente wie Ko-Regulierung oder Selbstregulierung ist dann von vorneherein ausgeschlossen.

⁷⁴ Ausgangspunkt der Diskussion war das im Februar 2001 von der Kommission veröffentlichte Weißbuch über die Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik (KOM (2001) 88 endg.). Im Anschluss daran wurde der Vorschlag in einer umfassenden Anhörung von den Interessengruppen aus der Industrie, der Zivilgesellschaft und NRO sowie von den Mitgliedstaaten und den Organen geprüft und einer ausführlichen Folgenabschätzung unterzogen.

⁷⁵ KOM (2003) 644 endg. vom 29. Oktober 2003.

e) Achtung bewährter nationaler Regelungen

Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips setzt voraus, dass „unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ... bewährte nationale Regelungen ... geachtet werden“. Der Vorschlag zu dem heiklen Thema der **Forschung an humanen embryonalen Stammzellen** zeigt, wie die Kommission diesem Gebot nachkommt⁷⁶.

Das sechste Forschungsrahmenprogramm, das 2002 vom Ministerrat und vom Europäischen Parlament gebilligt wurde, erlaubt die Finanzierung der Forschung an humanen embryonalen Stammzellen zum Zweck der Bekämpfung schwerer Krankheiten. Die Notwendigkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen stand damals eindeutig fest. Der Vorschlag der Kommission zielt darauf ab, strenge ethische Grundsätze für die Bezeichnung von Projekten aufzustellen, bei denen Stammzellen aus überzähligen menschlichen Embryos gewonnen werden. Mit diesem Vorschlag kann die Union auf verantwortungsvolle Weise zum wissenschaftlichen Fortschritt im Interesse der Patienten auf der ganzen Welt beitragen und gleichzeitig dafür sorgen, dass diese Forschung in einen eindeutigen ethischen Rahmen eingebettet ist. Durch Forschungskoooperation wird Doppelarbeit vermieden, so dass weniger überzählige menschliche Embryos für die Gewinnung von Stammzelllinien verwendet werden müssen. Darüber hinaus fördert die Gemeinschaft mit ihren Mitteln den Austausch von Ergebnissen und Fachwissen zwischen Forschungsteams aus verschiedenen Mitgliedstaaten.

Dabei musste die Union den großen Unterschieden in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der ethischen Zulässigkeit solcher Forschungsprojekte Rechnung tragen, denn in einigen Mitgliedstaaten ist diese Forschung gänzlich verboten. Deshalb sieht der Vorschlag der Kommission vor, dass die Gemeinschaft keinerlei Forschungsprojekte fördern wird, bei denen menschliche Embryos oder humane embryonale Stammzellen verwendet werden, wenn der Projektträger in einem Land niedergelassen ist, in dem derartige Forschungen verboten sind⁷⁷. Die Teilnehmer an Forschungsprojekten müssen sich an die geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ethischen Grundsätze der Länder halten, in denen die Forschungsprojekte durchgeführt werden.

3.3. Anwendung der Grundsätze im Rechtsetzungsverfahren

Im Großen und Ganzen haben das Europäische Parlament und der Rat wenige Änderungen verlangt, die sich auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bezogen. In den Fällen, in denen das Parlament und die Kommission unterschiedliche Auffassungen vertraten, war es meist so, dass das Parlament weitergehende und stärkere Maßnahmen der Union forderte (vgl. die Fusionskontrollverordnung). Das Parlament war in mehreren Fällen auch der Ansicht, dass die Union zu verbindlicheren Instrumenten greifen sollte (siehe den Fall des Schutzes von Fussgängern). In anderen Fällen verlangte das Parlament allerdings auch eine Einschränkung der Tragweite der geplanten Maßnahme und/oder eine weniger starke Form des Eingriffs (Öl- und Gaspaket).

⁷⁶ Andere Beispielfälle betreffen den Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten (KOM(2003)502, 14. September 2003).

⁷⁷ KOM(2003) 390 endg. vom 9. Juli 2003.

Als Vertretung der Mitgliedstaaten und Garant ihrer Befugnisse achtet der Rat besonders darauf, dass bei den Rechtsvorschriften der Union die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit streng eingehalten werden. Der Rat legte diese Grundsätze daher meist enger aus als die Kommission (z. B. im Bereich der Verfolgung von Straftaten). Gelegentlich vertrat aber auch der Rat die Auffassung, dass die Union konsequenter handeln könnte und sollte.

In der überwiegenden Zahl der Fälle konnte mithilfe des interinstitutionellen Dialogs eine ausgewogene Auslegung der Grundsätze und damit eine ausgewogene Lösung gefunden werden, entweder weil die Argumente des Gesetzgebers die Kommission überzeugten oder weil der Gesetzgeber nicht auf allen verlangten Änderungen bestand.

a) Beschränkung der Zielsetzung und Intensität vorgeschlagener Maßnahmen

Der Vorschlag zur Gewährleistung der **Sicherheit der Erdgasversorgung** eignet sich gut als Beispiel für eine Debatte, in der das Parlament die vorgeschlagene Maßnahme für eine zu starke Einmischung in die Angelegenheiten der Mitgliedstaaten hielt, während die Kommission in vielen Punkten an ihrer Überzeugung festhielt, dass die vorgeschlagene Maßnahme erforderlich war, um die Ziele des Vertrages zu verwirklichen.

Im Jahr 2002 schlug die Kommission ein „Öl- und Gasvorräte“-Paket vor, das aus vier Richtlinien besteht und die Sicherung der Versorgung unter dem Gesichtspunkt der Vollendung des Energiebinnenmarkts bezweckt⁷⁸. Der Vorschlag zur Sicherung der Gasversorgung sieht u. a. ein Minimum an Versorgungssicherheit, die Klärung der Rolle der verschiedenen Marktakteure und einen Solidaritätsmechanismus für den Fall erheblicher Versorgungsschwierigkeiten vor.

In seiner ersten Lesung am 23. September 2003 schlug das Parlament sechs Abänderungen vor, die sich auf die Subsidiarität bezogen und die von der Kommission zum Teil abgelehnt wurden⁷⁹. Es wurde keine Einigung über die genaue Tragweite der Maßnahme erzielt (Subsidiarität). Nach Ansicht der Kommission ist diese Frage in den weiteren Zusammenhang der Marktliberalisierung und des Wettbewerbs zu stellen (die Richtlinie bezweckt die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des EU-Binnenmarkts für Gas durch Sicherung der Versorgung). Sicherungsmaßnahmen müssen den Anforderungen eines wettbewerbsfähigen Binnenmarkts genügen. Deshalb müssen Zielvorgaben festgelegt werden. Nach Ansicht des Parlaments ist bei diesem Ansatz unklar, welche Rolle die verschiedenen Subjekte spielen; außerdem führe er zu einem nicht akzeptablen „starren EU-Zielekatalog“ für Zielvorgaben in Bezug auf die Versorgungssicherheit. Die Kommission hat diesen Einwand zurückgewiesen.

In Bezug auf die konkreten Ziele, die in der Richtlinie festgeschrieben werden sollen, konnte hingegen eine Einigung erzielt werden. Artikel 4 der vorgeschlagenen Richtlinie legt konkret die Zahl der Liefertage fest, die die Mitgliedstaaten denjenigen

⁷⁸ KOM(2002) 488 endg. vom 11. September 2002.

⁷⁹ Mitteilung der Kommission vom 17. Oktober 2003 SP(2003)3410/2.

Kunden, deren Versorgung nicht unterbrochen werden darf, unter durchschnittlichen Wetterbedingungen oder bei extrem kalten Temperaturen oder kalten Wintern, die statistisch alle 50 Jahre vorkommen, sicherstellen müssen. Das Parlament hat vorgeschlagen, alle diese konkreten Vorgaben durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu ersetzen, die Versorgung „schutzbedürftiger Kunden entsprechend ihrer jeweiligen nationalen Gegebenheiten“ sicherzustellen. Die Kommission hält dieses Argument für stichhaltig und hat sich bereit erklärt, den Vorschlag dementsprechend zu ändern.

Nicht überraschen dürfte die Tatsache, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in neuen Zuständigkeitsbereichen besonders eng ausgelegt wurden, die den Kern der nationalen Souveränität berühren. Zu diesen Bereichen gehört die **Strafverfolgung**⁸⁰. Ein Hauptziel der Union ist die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Unter diesem Gesichtspunkt ist der uneingeschränkten Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen und insbesondere von Endentscheidungen in Strafsachen (wegen der Anzahl grenzübergreifender Verfahren) besondere Bedeutung beizumessen.

Dass Maßnahmen getroffen werden mussten, um dieses Ziel zu erreichen, stand außer Frage. Wegen der unterschiedlichen Verfahrensgarantien in den Mitgliedstaaten⁸¹ bringen die Justizbehörden der Mitgliedstaaten einander relativ viel Misstrauen entgegen. Da die Strafjustiz ein sehr sensibler Bereich ist, achtete die Kommission bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags besonders auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (umfassende Anhörung und Veröffentlichung eines Grünbuchs⁸², gefolgt von einer ausführlichen Folgenabschätzung).

Bezüglich der Einführung gemeinsamer Verfahrensgarantien wurden unterschiedliche politische Optionen geprüft: keine Änderung der Politik; ein breit angelegter Vorschlag und ein zunächst auf „grundlegende“ Garantien beschränkter Vorschlag, der später auf andere Gebiete ausgedehnt werden sollte. Die letztere Option erwies sich als die beste. Daraufhin wurden verschiedene Rechtsinstrumente in Betracht gezogen: gemeinsamer Standpunkt, Übereinkommen oder Rahmenbeschluss gemäß Artikel 34 EUV. Ein Rahmenbeschluss erwies sich als das zweckmäßigste Instrument, das die möglichst baldige Erreichung des konkreten Erfolgs versprach und den Schlussfolgerungen von Tampere entsprach. Zu seinen Vorteilen zählen ferner die Möglichkeit der Anrufung des Europäischen Gerichtshofes, das relativ einfache Umsetzungsverfahren und die der Kommission eingeräumte Möglichkeit, bei der Überwachung und Beobachtung der Umsetzung in nationales Recht eine Rolle zu übernehmen.

⁸⁰ Ein weiteres Beispiel für divergierende Auffassungen der Kommission und einiger Mitgliedstaaten war der Vorschlag für eine Verordnung über persistente organische Schadstoffe, KOM(2003) 333 endg. vom 12. Juni 2003.

⁸¹ Zu den Hauptproblemen zählen der Zugang zu rechtlichem Beistand und Vertretung vor und während des Prozesses, Inanspruchnahme von Dolmetschern und Übersetzern, die Information der Betroffenen über ihre Rechte, der angemessene Umgang mit besonders schutzbedürftigen Gruppen und die konsularische Unterstützung ausländischer Häftlinge.

⁸² Grünbuch der Kommission - Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, KOM (2003) 75 vom 19.02.2003.

Aufgrund dieser Feststellungen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen einen Rahmenbeschluss zur Festlegung von Mindestanforderungen an die in Strafverfahren gewährleisteten Verfahrensgarantien innerhalb der gesamten EU voraussetzt.

Während das Europäische Parlament positiv auf den Vorschlag reagierte⁸³, nahmen einige Mitgliedstaaten den gegenteiligen Standpunkt ein und stellten die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme in Frage. Sie glauben, dass die Organisation des Strafrechtssystems nach wie vor der Souveränität der Mitgliedstaaten unterliegt und dass die Europäische Menschenrechtskonvention hinreichende „gemeinsame Mindestanforderungen“ festlegt. Ferner wurde die Befürchtung geäußert, die Festlegung gemeinsamer Mindestanforderungen auf EU-Ebene könne zu einer Absenkung des Schutzniveaus führen, da einige Mitgliedstaaten diese Gelegenheit nutzen könnten, um den Schutzzumfang ihrer nationalen Rechtsvorschriften einzuschränken.

b) Forderung nach umfassenderen und stärkeren Maßnahmen

Die Maßnahmen der Union zum **Schutz der Fußgänger** sind ein Beispielsfall, in dem sich das Parlament und der Rat für stärkere Handlungsinstrumente aussprachen⁸⁴. Wegen der großen Anzahl von Fußgängern und Fahrradfahrern, die in Verkehrsunfälle verwickelt werden, beschloss die Kommission im Jahr 2001, Maßnahmen zu ergreifen und ihren Schutz durch eine sicherere Gestaltung von PKW-Fronten zu verbessern. Die europäischen, japanischen und koreanischen Autohersteller hatten sich der Kommission gegenüber verpflichtet, die Fahrzeugfronten anders zu gestalten, um die Verletzungsgefahr für Fußgänger im Fall eines Aufpralls zu verringern. Im Juli 2001 legte die Kommission diese Verpflichtungen dem Europäischen Parlament und dem Rat vor und überliess ihnen die Entscheidung, die Verpflichtungen zu akzeptieren oder einen Rechtsetzungsvorschlag auf deren Grundlage zu machen⁸⁵.

Am 13. Juni 2002 vertrat das Europäische Parlament die Ansicht, die Union dürfe nicht zugunsten Dritter auf ihre Rechtsetzungsbefugnisse verzichten, wenn es um den Schutz ihrer Bürger gehe. Die Selbstverpflichtung der Autoindustrie wurde auch aus anderen Gründen als nicht angemessen angesehen. Da die Selbstverpflichtung der Autoindustrie hauptsächlich Konstruktionsfragen von Pkw betrifft, welche dem EG-Typgenehmigungssystem unterliegen, mussten diese Teil des Systems werden. Darüberhinaus sind harmonisierte Regeln in diesem Bereich erforderlich, nicht nur im Interesse der Gewährleistung des freien Warenverkehrs, sondern auch zwecks Gewährleistung eines uneingeschränkten Wettbewerbs zwischen den Herstellern,

⁸³ Am 21. Oktober 2003 sprach sich der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten voll und ganz für die Idee eines Rahmenbeschlusses aus. Die Abgeordneten gaben eine Reihe von Empfehlungen ab, die auf eine nähere Ausgestaltung des Vorschlags der Kommission abzielten. Einige davon gingen nach Ansicht der Kommission zu weit, um noch mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar zu sein (z. B. die Empfehlung zu den Haftbedingungen).

⁸⁴ Siehe unter anderen als Beispielsfall den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Futter- und Lebensmittelkontrollen, KOM (2003)52, 5. Februar 2003.

⁸⁵ KOM(2001) 389 endg. vom 11. Juli 2001.

indem der Vertrieb von Fahrzeugen verhindert wird, die nicht den Standards entsprechen. Folglich forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, Rechtsvorschriften über Tests für Fahrzeugfronten auszuarbeiten⁸⁶. Die Kommission schlug eine Rahmenrichtlinie vor, die durch eine Richtlinie der Kommission zur Festlegung detaillierter Testanforderungen zu ergänzen ist⁸⁷. Die Rahmenrichtlinie ist am 4. November 2003 beschlossen worden.

Der Vorschlag zur Änderung der **Fusionskontrollverordnung** stellt ein gutes Beispiel für eine Diskussion dar, in der das Parlament der Ansicht war, die vorgeschlagene Maßnahme übertrage den Mitgliedstaaten zu viele Befugnisse, und in der die Kommission ihren Vorschlag in den meisten Punkten verteidigte, da die vom Parlament gewünschten Änderungen ein Ungleichgewicht zugunsten der Union herbeiführen würden.

Seit 1990 gibt es für die Überwachung von Fusionen ein System der „zentralen Anlaufstelle“ für die gesamte Europäische Union. Nach der Fusionskontrollverordnung⁸⁸ müssen die beteiligten Unternehmen Fusionen mit „gemeinschaftsweiter Dimension“ nicht mehr nach den unterschiedlichen nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten genehmigen lassen; sie gewährleistet ferner, dass alle Fusionen gleich behandelt werden.

Aufgrund der in den vergangenen 12 Jahren gesammelten Erfahrungen beschloss die Kommission, die Fusionskontrollverordnung neu zu fassen, und legte Ende 2002 einen Vorschlag vor⁸⁹, der auf eine Optimierung der Arbeitsteilung zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden in Fusionsfällen abzielte. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip vertrat die Kommission die Ansicht, dass dieses Ziel am besten durch ein einheitlicheres Verweisungsverfahren erreicht werden könne, und zwar ohne die derzeitigen Umsatzschwellenkriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit für die Fusionskontrolle zu ändern. Das neue System soll somit auf einem erweiterten Rückgriff auf die in der Fusionskontrollverordnung vorgesehenen Verweisungsverfahren beruhen, die außerdem verbessert und verstärkt bereits vor der Anmeldung durchgeführt werden sollen. Da sie die Umstände des Einzelfalls am besten kennen, sollen die Anmelder in diesem Verfahrensstadium ein ausschließliches Initiativrecht erhalten. Mit anderen Worten: bevor sie eine Fusion auf nationaler Ebene anmelden, könnten Unternehmen, die eine Fusion planen, die Verweisung des Falls an die Europäische Kommission beantragen.

Das Europäische Parlament hat in seiner Stellungnahme vom 9. Oktober 2003 einige Änderungen angeregt, die in erster Linie strengere Anforderungen für die Verweisung von Fusionen mit gemeinschaftsweiter Dimension an die Mitgliedstaaten vorsehen, die gleichzeitig aber das Verfahren für die Verweisung nationaler Fusionen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen an die Kommission vereinfachen würden.

⁸⁶ Siehe die Schlussfolgerungen des Rates auf seiner 2389. Tagung vom 26. November 2001 und die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2002.

⁸⁷ KOM (2003) 67 vom 19. Februar 2003.

⁸⁸ Verordnung (EWG) Nr. 4064 des Rates vom 21. Dezember 1989, ABl. L 395 vom 30. Dezember 1989.

⁸⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, KOM (2002) 711 vom 11. Dezember 2002.

Die Kommission hat diese Änderungen abgelehnt, weil das vom Parlament vorgeschlagene globale System der Arbeitsteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten Verweisungen an die Kommission zu sehr erleichtern würde und damit unausgewogen wäre; dies würde dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen. Die abschließende Entscheidung des Rates wird für Ende 2003 erwartet.

4. FAZIT

Bessere Rechtsetzung im Jahr 2003

In der Union sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um die Qualität der Rechtsvorschriften und den Zugang zu ihnen zu verbessern. In den letzten Monaten des Jahres 2002 und den ersten Monaten des Jahres 2003 war die Kommission insbesondere bestrebt, ihren Aktionsplan „zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ auszufeuern und gleichzeitig mit dem Europäischen Parlament und dem Rat eine interinstitutionelle Vereinbarung festzulegen und damit den Grundstein für eine globale Strategie für eine bessere Rechtsetzung zu legen. Beide Vorhaben wurden mit Erfolg zu Ende geführt. Die Union hat nun ein globales politisches Konzept, mit dem sie sicherstellen kann, dass – letztendlich im Interesse der Bürger und der Wirtschaftsteilnehmer – ein klares, aktuelles und wirksames Gemeinschaftsrecht zur Verfügung steht.

Die Jahre 2003 und 2004 stellen jedoch für die Umsetzung der meisten Maßnahmen eine Übergangszeit dar, so dass in diesem Bericht lediglich eine Bestandsaufnahme der ersten Erfahrungen möglich ist. Insgesamt gesehen hat sich in dieser ersten Phase nicht die Notwendigkeit ergeben, eine grundlegende Überprüfung der Leitlinien der Kommission vorzunehmen. Auch die anderen Organe, die Mitgliedstaaten und die Interessengruppen scheinen diese Ansicht zu teilen.

- Die wichtigsten Initiativen der Kommission im Bereich der **Folgenabschätzung**, der **Einholung und Nutzung von Expertenwissen** und der Durchführung **öffentlicher Anhörungen** sind gut vorangekommen. Die Kommission begrüßt die Qualität der im Jahr 2003 erstellten Folgenabschätzungen, nimmt aber auch die Probleme zur Kenntnis, die bei der verlässlichen Planung und Durchführung der Folgenabschätzungen aufgetreten sind. In fast allen Fällen wurden die Anforderungen in Bezug auf die Veröffentlichung von Konsultationen an zentraler Stelle, die Beantwortungsfristen und die Bekanntgabe von Ergebnissen eingehalten. Obgleich die Einhaltung dieser Verpflichtungen einen größeren Arbeitsaufwand mit sich brachte, wurden mehr Anhörungen durchgeführt. Die Kommission hat jedoch einige Schwächen bei der Durchführung dieser Maßnahmen festgestellt, die korrigiert werden müssen.
- Bezüglich der **Wahl der Rechtsinstrumente** zur Verfolgung der Ziele des Vertrages und zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitik begrüßt die Kommission die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, die einen eindeutigen Rahmen für die Ko-Regulierung und die Selbstregulierung vorgibt. Die Kommission hofft, dass die Vereinbarung in Zukunft den Einsatz dieser Instrumente erleichtern wird. Daneben erwartet die Kommission alsbald Fortschritte hinsichtlich der Ausarbeitung eines Rahmens für Regelungsagenturen und der Entwicklung dreiseitiger Verträge.
- Die Ergebnisse der genauen Überwachung des ehrgeizigen Rahmenaktionsplans „**Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire**“ waren uneinheitlich, jedoch nicht unbefriedigend. Die Vollendung des Konsolidierungsprogramms und die allmähliche Veränderung der Regelungskultur

innerhalb und außerhalb der Kommission stellen wichtige Erfolge dar. Erhebliche Verbesserungen beim Zugang zum Gemeinschaftsrecht stehen bevor. Allerdings wurden noch einige Schwachstellen bei der Durchführung der auf eine Verringerung der Anzahl der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abzielenden Maßnahmen (Kodifizierung und Aufhebung überholter Rechtsvorschriften) aufgedeckt.

- Beim **Ausbau der Kontrollen in Bezug auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts** hat die Kommission mehrere der geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung durchgeführt. Sie arbeitet nun neue Verfahren aus mit dem Ziel, die Bearbeitung von Beschwerden zu beschleunigen.
- Bei vielen Initiativen zur Verbesserung der Rechtsetzung stellt die Kommission ferner fest, dass sie in erheblichem Umfang **Mittel und Zeit** in Anspruch nehmen – dies gilt insbesondere für die Folgenabschätzungen und die neuen Anforderungen an öffentliche Anhörungen und den Einsatz von Sachverständigen.
- Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass die anderen Organe die bessere Rechtsetzung als **gemeinsames Anliegen** ansehen und dass eine interinstitutionelle Vereinbarung für diejenigen Fälle geschlossen werden konnte, in denen ein koordiniertes oder gemeinsames Vorgehen notwendig ist. Nunmehr sollte die Umsetzung der Vereinbarung in den Vordergrund gestellt werden. Die Kommission begrüßt es auch, dass sich die **Mitgliedstaaten** bemüht haben, den Empfehlungen der Kommission und der Mandelkern-Gruppe nachzukommen, wenngleich nicht alle dieselben Erfolge erzielt haben.
- Schließlich erkennt die Kommission an, dass Indikatoren und sonstige Instrumente entwickelt werden müssen, damit eine hinreichende **Dokumentationsbasis** zur Verfügung steht, die eine fortgesetzte Überwachung gewährleisten kann.

Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Jahr 2003

Die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit war im Jahr 2003 insgesamt zufriedenstellend. Die geringe Zahl der beim Gerichtshof erhobenen Klagen, in denen ein Verstoß gegen diese Grundsätze geltend gemacht wurde, und die Tatsache, dass die Union in keinem Fall wegen eines solchen Verstoßes verurteilt wurde, bestätigen diese Einschätzung. Der Umstand, dass trotz der erheblichen Ausweitung der Unionszuständigkeiten im Jahr 2003 weniger als 400 Rechtsetzungsvorschläge ausgearbeitet wurden (halb so viel wie im Jahr 1990), deutet ebenfalls darauf hin, dass diese beiden Grundsätze streng beachtet worden sind. Auch ein Blick auf den Inhalt dieser Vorschläge spricht für diese Einschätzung: Verordnungen und detaillierte Maßnahmen bildeten bei weitem die Ausnahme; in solchen Fällen wurden stets überzeugende Gründe für die Notwendigkeit des Rückgriffs auf derartige Optionen angeführt.

Die Qualität des interinstitutionellen Dialogs im Jahr 2003 war gut. Dieser Dialog hat dazu beigetragen, dass in den meisten Fällen eine ausgewogene Lösung gefunden werden konnte. Die Kommission hat die Richtigkeit der Argumente des Europäischen Parlaments und des Rates oft anerkannt und ihre Vorschläge entsprechend geändert. In anderen Fällen war die Kommission hingegen der Ansicht, dass die vom

Gesetzgeber angeregten Änderungen die betreffenden Regelungen zu sehr komplizieren würden und somit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nicht hinreichend Rechnung trugen. Die Kommission wird weiterhin das Rechtsetzungsverfahren genau überwachen, und zwar auch in den Fällen, in denen das Europäische Parlament und der Rat im Vermittlungsausschuss eine Einigung erzielen.

Die Subsidiarität ist von ihrem Wesen her ein dynamisches Konzept. Es ermöglicht der Gemeinschaft sowohl eine Erweiterung ihrer Tätigkeit, wenn die Umstände dies erfordern, als auch eine Einschränkung oder Einstellung ihrer Tätigkeit, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist. In diesem Jahr gab es Beispiele für beide Alternativen. Wie die Kommission jedoch in ihrem Arbeitsprogramm für 1997 ausgeführt hat, geht es nicht an, „dass unter dem Vorwand der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit der gemeinschaftliche Besitzstand in Frage gestellt oder die Methode der Regierungszusammenarbeit wieder eingeführt wird“, was ein Verlust sowohl für die Demokratie als auch für die Effizienz wäre.

Alle Seiten sind zur Wachsamkeit aufgerufen. Die Billigung des vom Europäischen Konvent ausgearbeiteten Rahmens für die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hätte den Vorteil, diese Wachsamkeit durch Einbindung der nationalen Parlamente zu erhöhen, würde aber die Entscheidungsfindung in der Union nicht dramatisch verlangsamen.

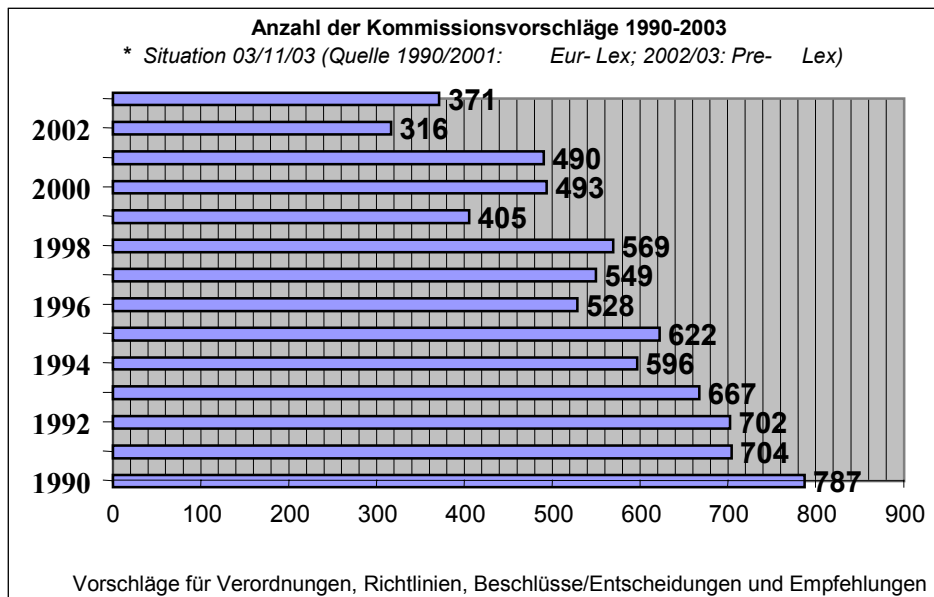
Anhang 1: Rechtsetzungstätigkeit im Jahre 2003

Durch aggregierte Zahlen für 2003 wird der Trend bestätigt, der schon seit der Vollendung des Binnenmarkts beobachtet worden ist: der Umfang der jährlichen Rechtsetzungstätigkeit ist erheblich zurückgegangen und bleibt im zweiten Jahr in Folge deutlich unter 400 Vorschlägen⁹⁰.

Bei einer Einordnung nach Sektoren ergibt sich, dass ein Drittel der Rechtsetzungstätigkeit im Jahre 2003 sich auf die Außenbeziehungen der Union (im Wesentlichen ihre Gemeinsame Handelspolitik) und die Erweiterung bezog. Danach waren als Bereiche mit der stärksten Tätigkeit in absteigender Rangfolge zu verzeichnen: Landwirtschaft und Fischerei, Gesundheit, Industrie, Verkehr und Energie sowie Umwelt. Hier liegt die Aktivität auf demselben Niveau wie in den vorangegangenen Jahren⁹¹.

⁹⁰ Bei den Zahlenangaben für 2003 werden Vorschläge erfasst, die zwischen dem 1. Januar und dem 3. November angenommen wurden.

⁹¹ Zur Entwicklung dieser Kennzahl siehe die Berichte der vorangegangenen Jahre: KOM(1993) 545 vom 24. November 1993; KOM(1994) 533 vom 25. November 1994; KOM(1995) 580 vom 20. November 1995; KOM(1996) 7 vom 27. November 1996; KOM(1997) 626 vom 26. November 1997; KOM(1998) 715 vom 1. Dezember 1998; KOM (1999) 562 vom 3. November 1999; KOM(2000) 772 vom 30. November 2000; KOM(2001) 728 vom 7. Dezember 2001 und KOM(2002) 715 vom 11. Dezember 2002.



Anhang 2: Öffentliche Konsultationen 2003

Öffentliche Konsultationen sind ein unerlässliches Instrument für die Verbesserung der Qualität von Strategievorschlägen und -umsetzungen (das Risiko von Missverständnissen und ablehnenden Reaktionen - d.h. einer unzureichenden Durchführung - nimmt in dem Maße ab, in dem interessierte Parteien frühzeitig einbezogen werden). Konsultationen ermöglichen es, den Handlungsbedarf, die Erwartungen und die durchzuführenden Aktionen genauer zu bestimmen. Dies ist von besonderer Bedeutung in Politikbereichen, in denen die Kommission über umfassende Befugnisse verfügt, die sich noch in einer Entwicklungsphase befinden oder in denen ständige Rechtsetzungstätigkeit erforderlich ist.

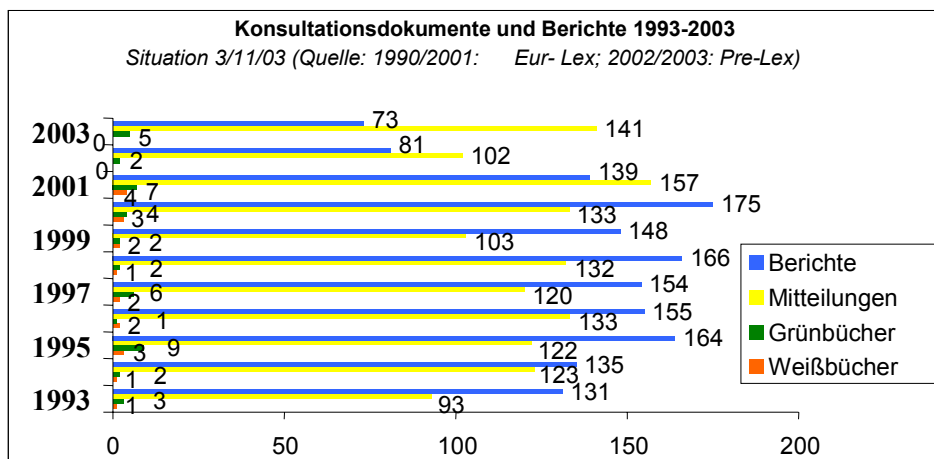
Bei der Kommission sind schon lange umfassende Konsultationen⁹² über verschiedenartige Kanäle üblich: Grünbücher, Weißbücher, Mitteilungen, Foren (wie z. B. das Europäische Energie- und Verkehrsforum), Workshops und Konsultationen im Internet⁹³. Die Kommission ist auch in institutionalisierten Dialogen unterschiedlicher Ausprägung mit interessierten Parteien in spezifischen Bereichen engagiert, von denen der am weitesten entwickelte der soziale Dialog ist.

⁹² Unter „Konsultationen“ sind die Prozesse zu verstehen, deren sich die Kommission während der Phase der Politikgestaltung bedient, um Beiträge externer interessierter Parteien anzuregen, bevor sie eine Entscheidung trifft.

⁹³ Siehe insbesondere die Initiative IPM (<http://www.ipmmarkt.homestead.com> - Interactive Policy Making (Interaktive Politikgestaltung)). Die IPM besteht aus zwei internet-gestützten Instrumenten, mit denen in nicht-selektiver Weise Informationen über alltägliche Probleme der Bürger, Verbraucher und Firmen bezüglich verschiedener EU-Politikbereiche gesammelt werden. Der kommissionsweite Feedback-Mechanismus wurde im Februar 2003 gestartet. Tausende von Informationen können jährlich dadurch gesammelt werden und mehrere Generaldirektionen haben begonnen, das System als input zur Politikgestaltung zu verwenden.

Im Jahre **2003** erstellte die Kommission **5 Grünbücher und 142 Mitteilungen**. Desgleichen veröffentlichte sie **73 Berichte** und sie organisierte **60 Internetkonsultationen** über „Ihre Stimme In Europa“, die zentrale Anlaufstelle der Kommission für Konsultationen⁹⁴. Darüberhinaus arbeitet die Kommission an einem Europäischen Wirtschafts-Test-Forum (European Business Test Panel, - EBTP -), dass dazu dienen soll, die Auffassungen der Wirtschaft zu neuen Rechtsetzungsvorschlägen, der Anwendung bestehender Regelungen und Politikinitiativen zu eruieren (<http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp>).

Diese Zahlen sind ein Beweis dafür, wie ernst es der Kommission damit ist, über ihre Aktivitäten und strategischen Überlegungen genau zu informieren und Konsultationen abzuhalten. Insbesondere die Zahl der Grünbücher und Mitteilungen ist erheblich angestiegen⁹⁵. Auch die Zahlen der letzten zehn Jahre sprechen eine eindeutige Sprache: nimmt man alle Bereiche zusammen, so veröffentlichte die Kommission 43 Grünbücher, 19 Weißbücher, über 1350 Mitteilungen und fast 1500 Berichte über Gemeinschaftsaktionen.



Bei der Aufteilung der Konsultationen des Jahres 2003 nach Sektoren stimmt das Muster im Großen und Ganzen mit dem der vorangegangenen Jahre überein. Die häufigsten Konsultationen betrafen in absteigender Rangfolge die Bereiche Landwirtschaft, Beschäftigung und Sozialpolitik, Außenbeziehungen, Industrie, Justiz und Inneres, Verkehr und Energie, Umwelt, Wirtschaftspolitik und Informationsgesellschaft.

Allerdings kam es bei der Durchführung öffentlicher Konsultationen durch die Kommission im Jahre 2003 zu einem beträchtlichen Wandel bei den Verfahren. Gemäß den Verpflichtungen im Weißbuch über das Europäische Regieren hat die Kommission **Mindeststandards für ihre öffentliche Konsultation** eingeführt, die auf wichtige Initiativen Anwendung finden sollen⁹⁶. Zunächst einmal wurden diese

⁹⁴ Siehe http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_de.htm.

⁹⁵ Zwischen 1. Januar und 3. November angenommene Mitteilungen: 142 im Jahr 2003, 96 im Jahr 2002, 125 im Jahr 2001, 112 im Jahr 2000 und 77 im Jahr 1999.

⁹⁶ Mitteilung der Kommission „Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“ KOM(2002) 704 endgültig, 11. Dezember 2002. Diese neuen Standards wurden nach einer umfassenden Konsultation angenommen, bei der die

Standards auf alle Vorschläge angewendet, die eine ausführliche Folgenabschätzung erfordern.

Die wichtigsten Neuerungen sind folgende: Für die Konsultationen wird ein Mindestzeitraum festgelegt⁹⁷, es besteht die Verpflichtung, über die Ergebnisse zu berichten und auf eingegangene Kommentare angemessen zu reagieren und es wird eine zentrale Anlaufstelle für öffentliche Konsultationen eingerichtet.

Auf der Grundlage einer Überprüfung der am 3. November 2003 abgeschlossenen ausführlichen Folgenabschätzungen stellt die Kommission fest, dass die Mindeststandards für die Veröffentlichung über die zentrale Anlaufstelle, für Fristen für Antworten und für Berichte über die Ergebnisse bei fast allen Gelegenheiten ordnungsgemäß eingehalten worden sind. Die den Befragten eingeräumte Zeit überschritt den Mindeststandard häufig. Nur in sehr seltenen Fällen wurde die Auswahl von Zielgruppen in Frage gestellt. Allerdings müssen bei der Verbesserung des Feedbacks an die Personen, die Beiträge geleistet haben, noch besondere Anstrengungen unternommen werden. In den meisten Fällen gab es keine ausreichenden Ausführungen darüber, wie Kommentare in einem Vorschlag berücksichtigt oder warum sie außer Acht gelassen wurden. Aus Reaktionen von Kommissionsdienststellen geht auch hervor, dass die neuen Standards über Konsultationen im Zusammenhang mit ausführlichen Folgenabschätzungen hinaus angewendet wurden. In einer begrenzten Anzahl von Fällen wurden Verzögerungen bei der Verabschiedung eines Vorschlags auf die Anwendung der Standards zurückgeführt. Kausale Verknüpfungen zwischen der Einführung der neuen Standards und der Anzahl der eingegangenen Beiträge oder ihrer Repräsentativität konnten nicht hergestellt werden⁹⁸.

Kommission im voraus die von ihr vorgeschlagenen vorbildlichen Verfahren anwendete. Vor der Annahme dieser Mitteilung hatte die Kommission sich nämlich um Stellungnahmen von Bürgern, Interessengruppen, Vereinigungen und Wirtschaftsteilnehmern bemüht (siehe KOM(2002) 277 endgültig, 5. Juni 2002), über die Ergebnisse berichtet und auf die eingegangenen Kommentare reagiert.

⁹⁷ Mindestens acht Wochen für den Eingang von Antworten bei schriftlichen Konsultationen oder 20 Arbeitstage Voranmeldung bei Zusammenkünften.

⁹⁸ Die Anzahl der Beiträge schwankte stark, von 30 bei Konsultationen über fachlich komplizierte Themen bis zu über 6400 für Vorschläge zu Umweltfragen, wie der Verordnung über die Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe und ihre Beschränkung (Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals (REACH)).

Anhang 3: Folgenabschätzung

Im Jahre 2002 nahm die Kommission ein neues Folgenabschätzungsverfahren für sämtliche wichtigen Kommissionsinitiativen an, das nicht nur die wirtschaftlichen Auswirkungen, sondern auch die sozialen und umweltrelevanten Auswirkungen eines betreffenden Vorschlages berücksichtigt⁹⁹. Es besteht aus zwei Hauptstufen: Einer vorläufigen Folgenabschätzung und, für eine ausgewählte Zahl von bedeutsamen Vorschlägen, einer tiefergehenden Analyse, der sogenannten **ausführlichen Folgenabschätzung**. Neben den förmlichen Konsultationen eingesetzt, erhalten das Europäische Parlament und der Rat eine solide Grundlage für Diskussionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens. Letzten Endes sollten dadurch die Qualität und Kohärenz der Massnahmen der EU verbessert werden.

Man einigte sich darauf, dieses neue Verfahren ab 2003 schrittweise einzuführen. Die Kommission plante, im ersten Jahr das Verfahren auf 17 % ihrer prioritären Vorschläge anzuwenden (vgl. Liste 1 des Arbeits- und Legislativprogramms der Kommission für 2004). 2004 soll etwa die Hälfte der wichtigen Initiativen der Kommission auf der Grundlage einer ausführlichen Folgenabschätzung ausgearbeitet werden¹⁰⁰.

Bei einer rein quantitativen Betrachtung läuft die Schätzung der Kommission darauf hinaus, dass etwa 50% der ursprünglich geplanten ausführlichen Folgenabschätzungen bis Ende Dezember 2003 abgeschlossen sein werden¹⁰¹. Dass die Umsetzungsquote so verhältnismäßig niedrig ist, hängt anscheinend mit einem allgemeinen Problem zusammen, das sich aus einer optimistischen Planung, dem Fehlen von Ressourcen und politischen Schwierigkeiten ergibt¹⁰². In einer begrenzten Anzahl von Fällen haben Dienststellen der Kommission jedoch darüber berichtet, dass Verzögerungen bei der Annahme von Vorschlägen zum Teil auf ausführliche Folgenabschätzungen zurückzuführen waren. Eine derartige Folgenabschätzung ist eine anspruchsvolle Unternehmung und die Dienststellen mussten sich erst an das neue Verfahren anpassen.

⁹⁹ KOM (2002) 276 endg. vom 5. Juni 2002.

¹⁰⁰ Sieht man sich die absoluten Zahlen an, so fällt der Unterschied weniger ins Gewicht (geplant sind 43 ausführliche Folgenabschätzungen für 2003, 46 für 2004). Dies hängt damit zusammen, dass die Kommission beschlossen hatte, ihre Liste der Prioritäten für 2004 auf 72 Vorschläge zu begrenzen.

¹⁰¹ Zu den wichtigsten auf ausführlichen Folgenabschätzungen beruhenden Vorschlägen gehören: Rechtsetzung zu den flexiblen Instrumenten von Kyoto, Überarbeitung der Marktordnung für Zucker, Überarbeitungen der Marktordnung für Tabak, Leitlinien für die Transeuropäischen Netze und Rahmenrechtsetzung zu chemischen Stoffen.

¹⁰² Mitte November 2003 entsprach die Umsetzungsquote des Arbeitsplans der Kommission bei Vorschlägen auf der Grundlage von ausführlichen Folgenabschätzungen denn auch mehr oder weniger der Quote für Vorschläge, bei denen keine vollständige Folgenabschätzung erforderlich war. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass zahlreiche ausführliche Folgenabschätzungen nur um wenige Monate verschoben worden sind und Anfang 2004 angenommen werden sollen.

Bei einer qualitativen Betrachtung lässt sich sagen, dass die unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Einführung des neuen Verfahrens weit gehend als positiv zu bezeichnen sind. Zunächst einmal ist das neue Verfahren streng angewendet worden. Die GD haben eine konstruktive Vorgehensweise entwickelt, bei der sie bestehende menschliche und finanzielle Ressourcen für diese Übung bereitstellen und auch aktiv mit anderen Kommissionsdienststellen zusammenarbeiten. In vielen Fällen hat die Folgenabschätzung eine dienststellenübergreifende Koordinierung erheblich erleichtert; dies ist zum Beispiel bei den kürzlich vorgeschlagenen Rechtsvorschriften im Bereich Chemie zu Tage getreten. Insgesamt haben die ausführlichen Folgenabschätzungen die Kommission und ihre Dienststellen angeregt, „über den Tellerrand zu blicken“ und in erheblichem Maße dazu beigetragen, zu ausgewogeneren Lösungen zu gelangen¹⁰³.

Anhand der Ergebnisse dieses Versuchsjahres lässt sich sagen, dass die Kommission sich wohl mit einer Reihe von Kinderkrankheiten auseinander setzen muss. Erstens ist die Fähigkeit der Dienststellen, Auswirkungen jenseits ihres Politikbereichs zu evaluieren, natürlicherweise häufig begrenzt. Daher ist dann, obwohl die meisten ausführlichen Folgenabschätzungen sich nominell mit allen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung beschäftigen, die detaillierte Analyse im Allgemeinen auf lediglich einen Aspekt begrenzt. Umweltbezogene und soziale Gesichtspunkte werden besonders wenig berücksichtigt. Zweitens sollte bei Folgenabschätzungen eine ausführlichere Erörterung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erfolgen, insbesondere im Hinblick auf die jeweiligen Vorteile unterschiedlicher Regelungsansätze. Drittens konzentrieren sich Analysen im Allgemeinen nur auf eine Strategieoption. Strategiealternativen sollten ausführlicher geprüft werden. Viertens gibt es bisher nur eine begrenzte Quantifizierung und schon gar keine Monetarisierung der Auswirkungen. Dies beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit einiger Folgenabschätzungen. Fünftens sollten Anstrengungen unternommen werden Folgenabschätzungen für die breite Öffentlichkeit zugänglicher zu machen.

Um die quantitativen und qualitativen Mängel zu beseitigen, wird das Generalsekretariat der Kommission zusammen mit den zuständigen horizontalen Dienststellen eine Reihe neuer Initiativen voran bringen. Sie werden weiterhin den operativen Dienststellen, die für die Ausarbeitung von ausführlichen Folgenabschätzungen zuständig sind, Beratung und Anleitungen anbieten, und sie werden auch die Dienststellen ermutigen, ihre Abschätzungskapazitäten in größerem Ausmaß zusammenzubringen. Sie werden auch eine Qualitätskontrolle der Folgenabschätzungen durchführen (wobei sie insbesondere sicherstellen, dass diese alle Aspekte ausgewogen abdecken und alle zukunftsfähigen Strategieoptionen systematisch evaluieren, damit die Fundamente für gut vorbereitete politische

¹⁰³ So ist die Formulierung der folgenden Vorschläge unmittelbar von ausführlichen Folgenabschätzungen beeinflusst worden. Bei der Rechtsetzung zum Flexibilitätsmechanismus von Kyoto konnte mit Hilfe der Folgenabschätzung eine Lösung gefunden werden, bei der die wirtschaftlichen und umweltbezogenen Erwägungen in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht wurden. Bei der Richtlinie über unlautere (Handels)praktiken wurde nach der Folgenabschätzung eine neue Option mit geringeren Kosten für die Unternehmen eingeführt. Auch der Vorschlag für chemische Stoffe im Rahmen von REACH beruhte auf der Folgenabschätzung, bei der die Kosten für die Unternehmen und die umweltbezogenen Zielsetzungen gegeneinander abgewogen wurden.

Entscheidungen gelegt werden können). Eine Einweisung in die Erstellung von Folgenabschätzungen soll bis zu 400 Kommissionsbeamten angeboten werden. Darüber hinaus will man den Beamten Indikatoren und quantitative Instrumente zur Verfügung stellen, die zur Zeit von externen Auftragnehmern, die für die Kommission tätig sind, entwickelt werden.

Anhang 4: Neue Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Einholung und Nutzung von Expertenwissen in angemessener Weise ist eine für den Erfolg entscheidende und auch heikle Aufgabe. Selbstverständlich ist es unerlässlich, dass Strategieentscheidungen sich auf das optimale verfügbare Wissen gründen und anhand dieses Wissens aktualisiert werden. Es kann aber vorkommen, dass die anliegenden Probleme, die in Betracht gezogenen Erkenntnisse und die Auslegungen äußerst umstritten sind. Damit die Glaubwürdigkeit sichergestellt wird, kommt es in solchen Fällen besonders darauf an, einerseits nachzuweisen, dass das eingeholte Expertenwissen von angemessener Qualität ist, und andererseits darauf, offen zu legen, wie Experten ermittelt und ausgewählt und wie Ergebnisse genutzt werden. Einholung und Nutzung von Expertenwissen muss aber nicht nur glaubwürdig sein, sondern vor allem effizient. Da die Ressourcen beschränkt sind, müssen die den jeweils anfallenden Aufgaben entsprechenden Vorkehrungen getroffen werden.

In der Folge der Verpflichtung im Weißbuch Europäisches Regieren und im Aktionsplan der Kommission „Wissenschaft und Gesellschaft“ hat die Kommission im Dezember 2002 eine Mitteilung angenommen, in der Grundsätze und Leitlinien festgelegt werden, die bewährte Verfahren im Bereich Expertenwissen enthalten¹⁰⁴. Diese Verfahren zur Förderung von Qualität, Offenheit und Wirksamkeit finden immer dann Anwendung, wenn Kommissionsdienststellen den Rat externer Experten einholen und nutzen.

Die Anwendung der neuen Leitlinien hat auf verschiedenen Ebenen eingesetzt. Zunächst wurde die Notwendigkeit größtmöglicher Offenheit berücksichtigt, als die neue „Muster-Begründung“ und die Rahmenbedingungen für die „ausführliche Folgenabschätzung“ festgelegt wurden. Hat sich die Kommission bei der Vorbereitung eines Vorschlags auf das Wissen externer Experten gestützt, so müssen in der Begründung zu dem Vorschlag eine kurze Zusammenfassung mit einer Beschreibung der verwendeten Methodik, die Liste der konsultierten Experten, deren Ratschläge, Angaben zur Berücksichtigung des Expertenrates und, falls angemessen, zum Zugang zu dem Bericht/den Berichten des Experten/der Experten enthalten sein. Auch ausführliche Folgenabschätzungen müssen genaue Informationen über Einholung und Nutzung von Expertenwissen¹⁰⁵ enthalten.

¹⁰⁴ Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission, KOM(2002) 713 endgültig, 11. Dezember 2002.

¹⁰⁵ Siehe zum Beispiel: *Die Tabakregelung* (S. 50-54); *Auf dem Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union* (S. 37-40); *Vorschlag zur Änderung des Beschlusses Nr. 169/96/EG zu dem Transeuropäischen Verkehrsnetz* (S. 51); *Richtlinie des EP und des Rates zur Änderung der Richtlinie über ein System für den Handel mit*

Außerdem wurden Initiativen zur Erweiterung und Systematisierung der Einholung von Expertenwissen auf spezifischen Gebieten ergriffen¹⁰⁶. 12 „Beratungsgruppen“ sind eingesetzt worden, die die Kommission zu den verschiedenen Themen des Sechsten F&E-Rahmenprogramms beraten sollen. Im Jahre 2003 konzentrierte sich ihre Tätigkeit auf die Überarbeitung und Aktualisierung der Arbeitsprogramme im Hinblick auf die Veröffentlichung der nächsten Reihe von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen. Die neuen Leitlinien wurden auch bei der Ausarbeitung des so genannten „3%-Aktionsplans“ angewendet, der vom Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 lanciert wurde¹⁰⁷. Schließlich hat die Kommission auch beträchtliche Fortschritte im Bereich „wissenschaftliche Unterstützung von Politiken“ erreicht, eine der Prioritäten des Rahmenprogramms. Das SINAPSE e-Netzwerk (Scientific INformAtion for Policy Support in Europe) ist aufgebaut worden und die Pilotphase soll Anfang 2004 anlaufen. Dieses elektronische Netzwerk, das allen Wissenschaftlern, wissenschaftlichen Organisationen und wissenschaftlich interessierten Personen offen steht, hat drei Hauptaufgaben: Es soll die Verbreitung und Nutzung wissenschaftlicher Beratung dadurch verstärken, dass eine elektronische Bibliothek verfügbarer wissenschaftlicher Stellungnahmen und Beratungen aus Europa und sonstigen Weltgegenden aufgebaut wird, es soll die Kommission in die Lage versetzen, informelle wissenschaftliche Konsultationen durchzuführen und es soll der wissenschaftlichen Gemeinschaft und sonstigen interessierten Kreisen die Möglichkeit verschaffen, frühzeitig staatlichen Stellen in ganz Europa Warnsignale zukommen zu lassen und ihre Sensibilisierung für wissenschaftliche Fragen zu verstärken.

Schließlich ist, da die Umsetzung der Grundsätze und Leitlinien von der Kommission als evolutionärer Prozess aufgefasst wird, ein System für Beobachtung und Überarbeitung schrittweise eingerichtet worden. Die Generaldirektionen haben über ihre Erfahrungen bei der Umsetzung der Leitlinien berichtet und es ist eine Zusammenarbeit der Dienststellen eingerichtet worden, damit Erfahrungen mit der Einholung und Nutzung von Expertenwissen gesammelt werden können.

Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Europäischen Gemeinschaft, hinsichtlich der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (S. 31); *Mitteilung zu Immigration, Integration und Beschäftigung* (S. 16).

¹⁰⁶ Im Jahre 2003 hat die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit über 100 wissenschaftliche Gutachten zur Tiergesundheit, zum Tier- und Pflanzenschutz erstellt; eine Aufgabe, die vorher von verschiedenen wissenschaftlichen Ausschüssen der Kommission erfüllt wurde. Es ist ebenso ein Programm zur Verbesserung der wissenschaftlichen und technischen Beratung für die gemeinschaftliche Fischerei aufgelegt worden, das unter anderem eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und mit wissenschaftlichen Einrichtungen vorsieht (KOM(2003) 625 endgültig., 27. Februar 2003). Zu sonstigen Initiativen, die einen speziellen Einsatz externen Expertenwissens erfordern, gehören der „Aktionsplan saubere Technologien“, der im Dezember 2003 von der GD Umwelt vorgelegt werden soll und der Vorschlag zur Neufassung der Verordnung des Rates (EG) über die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, KOM(2003)483 vom 5. August 2003.

¹⁰⁷ Mit Hilfe des Aktionsplans will man Ausgaben für Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung bis 2010 auf 3 % des BIP der Union steigern.

Anhang 5: Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire

Mit dem im Februar 2003 angenommenen **Aktionsrahmen „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“**¹⁰⁸ leitete die Kommission ein ehrgeiziges Programm ein, mit dem sichergestellt werden soll, dass Rechtsvorschriften der Gemeinschaft eindeutig, verständlich, aktuell und benutzerfreundlich sind. Dieses als Beginn eines langfristigen Prozesses konzipierte Programm sieht eine intensive Anfangsperiode von zwei Jahren vor, die in drei Phasen unterteilt ist: Phase I von Februar bis September 2003, Phase II von Oktober 2003 bis März 2004 und Phase III von April bis Dezember 2004. Die Kommission legte im Oktober 2003 einen ersten Fortschrittsbericht vor¹⁰⁹.

Die Zielsetzungen des Programms bestehen darin, den Inhalt des Acquis communautaire zu vereinfachen, ihn zu aktualisieren und seinen Umfang zu reduzieren (durch Konsolidierung, Kodifizierung und Beseitigung veralteter Rechtsvorschriften)¹¹⁰, und eine zuverlässigere und benutzerfreundlichere Organisation und Präsentation zu erreichen. Der Zweck ist nicht eine Deregulierung, sondern er besteht darin, frühere Politikansätze durch besser angepasste und angemessene Regelungsinstrumente zu ersetzen.

Die Vereinfachung des Acquis communautaire stellt eindeutig die größte Herausforderung dar. Nach der Ausarbeitung von Prioritätensetzungsindikatoren¹¹¹, mit denen Vereinfachungsmöglichkeiten und -bedürfnisse ermittelt werden sollen, geht die Kommission derzeit fast 20 Politikbereiche auf ihr Vereinfachungspotenzial durch. Etwa 170 Richtlinien und Verordnungen sind bereits als geeignet oder möglicherweise geeignet ausfindig gemacht worden und werden derzeit von den zuständigen Kommissionsdienststellen aktiv überprüft¹¹². Bis zum Ende der Phase I hatte die Kommission 18 Vereinfachungsvorschläge angenommen. Sie plant, in Phase II (Oktober 2003 bis März 2004) 23 weitere Rechtsvereinfachungen beinhaltende Vorschläge anzunehmen.

¹⁰⁸ KOM(2003) 71, 11. Februar 2003.

¹⁰⁹ In dem ersten Zwischenbericht wird das in Phase I Erreichte und das Arbeitsprogramm für Phase II skizziert, siehe KOM(2003) 623 und SEK(2003) 1085 (am 24. Oktober 2003 angenommen).

¹¹⁰ Diese Zielsetzung stimmt mit dem 2001 vom Kommissionspräsidenten gesetzten Ziel überein, den Umfang des Acquis communautaire bis zum Ende seines Mandats um 25 % zu reduzieren.

¹¹¹ Gemäss dem Mehrjahresprogramm für Unternehmen und unternehmerische Initiative vom 20. Dezember 2000, Abl. L 333 vom 29. Dezember 2000, S. 84 – 91, plant die Kommission eine weitere Studie, um die Kohärenz und Qualität dieser Indikatoren weiter zu verbessern.

¹¹² Die Kommission hat die Mitgliedstaaten und interessierte Kreise im Allgemeinen aufgefordert, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einem Screening zu unterziehen und anzugeben, wo ein Vereinfachungsbedarf besteht. Die Task Force for better regulation (Task Force für bessere Regelung), eine von der britischen Regierung eingesetzte unabhängige Stelle, hat ihre Absicht bekannt gegeben, im Jahr 2004 Vorschläge für europäische Rechtsetzungsbereiche vorzulegen, in denen eine Vereinfachung erforderlich ist.

Was die *Verringerung des Umfangs des Acquis communautaire* betrifft, so wurde im Juni 2003 das 1996 eingeleitete Konsolidierungsprogramm¹¹³ abgeschlossen. Über 2200 Familien von Rechtsakten¹¹⁴ sind konsolidiert worden und online über EUR-Lex verfügbar. Hier ist zu bemerken, dass diese Kampagne auf einer mehrsprachigen Grundlage durchgeführt worden ist und dass im Zuge der Erweiterung die Anzahl der Amtssprachen sich von 11 auf 20 erhöhen wird.

Das im November 2001 eingeleitete, noch aufwändigere Programm der Kodifizierung¹¹⁵ hat jetzt seinen normalen Rhythmus erreicht; es wird damit gerechnet, dass es – trotz beträchtlicher Hindernisse – wie geplant Ende 2005 abgeschlossen sein wird. Während Phase I nahm die Kommission 7 kodifizierte Kommissionsakte und 15 Vorschläge für kodifizierte Akte an, die vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedet werden sollen. In Phase II beabsichtigt die Kommission, etwa 150 Kodifizierungen anzunehmen oder vorzuschlagen.

Was die Aktualisierung des Acquis communautaire betrifft, so zeigen sich die ersten konkreten Ergebnisse der verstärkten Bemühungen, veraltete Rechtsvorschriften durch förmliche Aufhebung oder durch ein zusätzliches Instrument, eine „Erklärung, dass der Rechtsakt überholt ist“, zu beseitigen, obwohl es zu Verzögerungen gekommen ist. Die Arbeiten der Phase I sollten dazu führen, dass 30 veraltete Rechtsakte eliminiert werden. Etwa 600 weitere Rechtsakte werden überprüft und könnten zum Teil während Phase II beseitigt werden.

Auch die *Verbesserung der Organisation und Präsentation des Acquis communautaire* ist weiter gebracht worden. Noch vor Ende 2003 sollen Maßnahmen ergriffen werden, um einen benutzerfreundlicheren Zugang zum Gemeinschaftsrecht zu ermöglichen. Zu nachfolgenden Maßnahmen gehört eine Präsentation, die stärker auf das derzeit in Kraft befindliche und allgemein anwendbare sekundäre Gemeinschaftsrecht ausgerichtet ist (über CELEX und EUR-Lex).

Entsprechend ihrer Verpflichtung auf einen *transparenten* Prozess legt die Kommission nach Abschluss jeder der drei obengenannten Phasen Fortschrittsberichte vor, einschließlich eines Fortschrittsanzeigers hinsichtlich Kodifizierungen, Aufhebungen und Erklärungen, dass ein Rechtsakt überholt ist.

Nach der ersten Phase der Durchführung der Maßnahmen des Aktionsrahmens sind gemischte, aber nicht unzufrieden stellende Ergebnisse zu verzeichnen. Die Vervollständigung des Konsolidierungsprogramms ist letzten Endes ein wichtiger

¹¹³ Die Konsolidierung besteht darin, dass ganz ohne jedes Rechtsetzungsverfahren die verstreuten Teile von Rechtsvorschriften zu einem bestimmten Thema redaktionell zusammengefasst werden (mit anderen Worten, dass der ursprüngliche Rechtsakt und darauf folgende Änderungen in einem einzigen Text zusammengebracht werden). Diese Klarstellung macht die Annahme eines neuen Instruments nicht erforderlich und der sich ergebende Text hat daher keine förmliche Rechtswirkung.

¹¹⁴ Bei einer Familie von Rechtsakten handelt es sich um einen Komplex von ursprünglichen und dazugehörigen abgeänderten Rechtstexten.

¹¹⁵ Bei der Kodifizierung geht es um die Annahme eines neuen Rechtsinstruments, wobei die in der Konsolidierung befindlichen Instrumente (grundlegender Rechtsakt + Änderungsinstrument(e)) einbezogen und aufgehoben werden, ohne dass es zu einer Veränderung der Substanz kommt. Sie ließe sich auch als förmliche oder offizielle Konsolidierung definieren.

Dienst, der für die Bürger und Wirtschaftsteilnehmer geleistet worden ist. Eine weitere wichtige Errungenschaft ist die fortschreitende Einbeziehung verschiedener Dienststellen in Bemühungen zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften, da dies einen Beweis dafür ist, dass ein Wandel bei der Regelungskultur vor sich geht. Die Schwachpunkte liegen hauptsächlich bei den kurz- und mittelfristigen Aktionen zur Verringerung des Umfangs des Gemeinschaftsrechts (Kodifizierung und Eliminierung veralteter Rechtsvorschriften). Allerdings zeigt sich die Kommission damit zufrieden, dass der im Februar 2003 eingeleitete Prozess offenbar auf breiter Front voran kommt und weiterhin den Bürgern und sonstigen Nutzern des Gemeinschaftsrechts Vorteile bringt.

Anhang 6: Redaktionelle Qualität

Die Regierungskonferenz von 1997 beschloss, dem Vertrag von Amsterdam als Anhang eine Erklärung beizufügen, mit der das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission aufgefordert wurden, nach Abstimmung Leitlinien zur Verbesserung der redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festzulegen.

Im Dezember 1998 nahmen die drei am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organe die Interinstitutionelle Vereinbarung über Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften¹¹⁶ an. Sie verpflichteten sich, folgende Maßnahmen durchzuführen: Ausarbeitung eines gemeinsamen Leitfadens für die Praxis, der für diejenigen Personen bestimmt ist, die an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken; Organisation von internen Verfahren; Einrichtung von Redaktionsstäben; Unterweisung in der Abfassung von Rechtstexten; Entwicklung von IT-Anwendungen zur Unterstützung der Abfassung von Rechtstexten. Desgleichen waren auch vorgesehen eine Zusammenarbeit der für die Gewährleistung der redaktionellen Qualität zuständigen Dienststellen im Europäischen Parlament, im Rat und in der Kommission zum einen und eine Kooperation mit den Mitgliedstaaten zum anderen.

Der im Jahre 2000 ausgearbeitete *Gemeinsame Leitfaden für die Praxis* wurde 2002 anhand der bisherigen Erfahrungen überarbeitet. Er soll in Kürze der breiten Öffentlichkeit auf EUR-Lex (der Legislativseite der Website EUROPA) zugänglich gemacht werden.

Was die *Organisation von internen Verfahren* betrifft, so eröffnen die internen Konsultationen die Möglichkeit der Verbesserung der Rechtstexte in einer noch frühen Phase der Formulierung. Die Gruppe der Rechts- und Sprachsachverständigen macht bereits in diesem Stadium Bemerkungen, die in die Stellungnahme des Juristischen Dienstes miteinfließen (1100 Entwürfe sind im Jahre 2002 behandelt worden und 1750 in den ersten elf Monaten des Jahres 2003). Auch die Verpflichtung hinsichtlich der *Redaktionsstäbe* ist erfüllt worden. Kommissionsdienststellen mit einer ins Gewicht fallenden Rechtsetzungstätigkeit verfügen jetzt über eigene juristische Einheiten, in denen Fachwissen über die Abfassung von Rechtstexten

¹¹⁶

ABl. C 73 vom 17.3.1999, S.1.

zentral zusammengefasst wird. Sämtliche Generaldirektionen haben Koordinatoren für Rechtsvorschriften, zu deren Funktionen es gehört, die Qualität der von ihnen ausgearbeiteten Legislativvorschläge und Rechtsvorschriftenentwürfe zu überwachen. Schließlich haben Rechts- und Sprachfachverständige seit 2001 in den Generaldirektionen der Kommission, die am häufigsten in den Rechtsetzungsprozess einbezogen sind, eine *Unterweisung in der Abfassung von Rechtstexten* erteilt. Als Nächstes ist geplant, Kurse auf fortgeschrittenerem Niveau anzubieten, deren Schwerpunkt auf den von den Dienststellen tatsächlich ausgearbeiteten Texten liegt. Schliesslich hat die Kommission eine IT-Anwendung zur Harmonisierung und Verbesserung der Präsentation von Rechtssetzungsakten, LegisWrite genannt, entwickelt. Diese Anwendung ist weiterentwickelt und ihr Anwendungsbereich erweitert worden.

Außerdem wird auch die *Zusammenarbeit der Rechts- und Sprachfachverständigen der drei Organe*, die in den Rechtsetzungsprozess einbezogen sind derzeit verstärkt. Einen weiteren Stimulus erhalten solche Kontakte dadurch, dass der Acquis communautaire in den Sprachen der Beitrittsländer fertig gestellt werden muss. Es werden auch engere Verbindungen mit den zuständigen Einheiten solcher Akteure wie der Europäischen Zentralbank und des Amtes für amtliche Veröffentlichungen (EUR-OP) geknüpft.

Schließlich wurde die *Kooperation mit den Mitgliedstaaten* durch eine Reihe von Seminaren zum Thema Qualität von Rechtstexten für in den Rechtsetzungsprozess einbezogene Beamte der Kommission und der Mitgliedstaaten verbessert.