KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.12.2001
KOM (2001) 726 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds

.

.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds

EINLEITUNG

Ein altes Anliegen

1. Im Dezember 1992 erkannte der Europäische Rat von Edinburgh die Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds als eine der Hauptprioritäten der Gemeinschaft an.

Neun Jahre später lässt sich nicht leugnen, dass die erzielten Ergebnisse trotz der unternommenen Anstrengungen hinter den gesteckten Zielen zurückgeblieben sind, was zum einen auf die Schwierigkeit der Aufgabe und zum anderen auf das Fehlen eines echten politischen Willens zurückzuführen ist. **Die Hauptprobleme auf diesem Gebiet sind daher noch lange nicht gelöst. So sehen es auch die beiden Organe, von denen die gesetzgebende Gewalt ausgeht,** man denke nur an einige Debatten des Europäischen Parlaments, in denen dies hervorgehoben wurde.

Dringender Handlungs-bedarf

Die Verbesserung und Vereinfachung des Rechts stellt also nach wie vor **eine absolute Notwendigkeit für die Zukunft der Union** dar. Die Gründe hierfür hat die Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom 25. Juli dieses Jahres erläutert:

- Wenn die Union die **demokratische Legitimität** ihres europäischen Aufbauwerks stärken will, so muss sie sich für ein besseres, einfacheres Recht einsetzen, das den jeweiligen Problemstellungen eher gerecht wird und leichter zu verstehen ist. Dies ist eine *conditio sine qua non*, denn nur so sind die Maßnahmen der Union besser umsetzbar, und ihre Bürger können sie besser verstehen und akzeptieren.

- Im Interesse ihrer **wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung** ist die Union gemäß der vom Europäischen Rat in Lissabon festgelegten Strategie auf einen klaren und zweckgerechten Rechtsrahmen angewiesen, wenn sie den Schutz ihrer Bürger und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gewährleisten will, indem sie für mehr Rechtssicherheit und für eine Eindämmung der durch Rechtsvorschriften von schlechter Qualität verursachten Kosten sorgt[1].

- Angesichts der **geplanten Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten** ist eine Vereinfachung des Rechts und eine qualitative Verbesserung der Rechtsetzungsmethode unerlässlich, wenn der gemeinschaftliche Besitzstand in einer erweiterten, aber nach wie vor gleichermaßen handlungsfähigen Europäischen Union in vollem Umfang angewendet werden soll.

[1] Nach einer von EOS/Gallup im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Studie sehen sich die europäischen Unternehmen durch die schlechte Qualität der Rechtsvorschriften zu stark beeinträchtigt. In derselben Studie werden die Kosten der Regulierung auf 4 % des BIP der Gemeinschaft beziffert. 15 % dieser Kosten (somit 0,6 % des BIP der Gemeinschaft) könnten durch eine bessere Rechtsetzung eingespart werden, was einer Ersparnis von etwa 50 Mrd. Euro entspräche.

Anstöße von außen

2. Auf die Notwendigkeit einer **echten Mobilisierung der Organe und der Mitgliedstaaten** ist in den letzten zwei Jahren mehrfach auf höchster Ebene hingewiesen worden:

- Der **Europäische Rat von Lissabon** hat in seinen Schlussfolgerungen, deren weitere Gültigkeit er auf seinen Tagungen von Stockholm und Göteborg bestätigt hat, dazu aufgefordert, ***„bis 2001 eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks“*** **festzulegen**[2].

- Als das Europäische Parlament 1999 und 2000 über die Bewertung der Programme SLIM und BEST debattierte, wurde deutlich, dass auf allen Ebenen die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden müssen, um über gute, einfache und verständliche Rechtsvorschriften verfügen zu können.

- Die **hochrangige Beratergruppe**, die im November 2000 von den für den öffentlichen Dienst zuständigen Ministern eingesetzt wurde, hat unter dem Vorsitz von Herrn Mandelkern ausgezeichnete Arbeit geleistet und kürzlich einen wichtigen Beitrag zur Erhellung der gesamten Problematik vorgelegt. Der Bericht der Gruppe enthält eine fundierte Analyse optimaler Praktiken, auf die im Verlauf des gesamten Gesetzgebungsverfahrens zurückgegriffen werden kann, um die Qualität einer Regelung sicherzustellen. Ferner enthält der Bericht zahlreiche konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität von Rechtsakten (der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft); allerdings wird nicht hinreichend deutlich, welche Verantwortung die Mitgliedstaaten insoweit tragen. Würden sich die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane – jeweils im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten – an die Empfehlungen des Berichts halten, so könnte die Qualität der Rechtsvorschriften auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene zweifellos verbessert werden. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass bei der Umsetzung dieser Empfehlungen den Besonderheiten des Entscheidungsprozesses in der Gemeinschaft und den Zuständigkeiten der einzelnen Organe Rechnung getragen werden sollte[3].

---

[2] Schlussfolgerungen des Europäischer Rates auf seiner Tagung in Lissabon am 23. und 24. März 2000, der dazu auffordert, „bis 2001 eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks, einschließlich der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene fest[zu]legen“; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Stockholm am 23. und 24. März 2000: „Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Stellen bis Ende 2001 eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks und zur Qualität vorlegen.“; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Göteborg am 15. und 16. Juni 2001: „Die Kommission [wird] in ihrem Aktionsplan für eine bessere Rechtsetzung, der dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Laken vorgelegt werden soll, Mechanismen vorsehen ..., die gewährleisten, dass alle wichtigen Vorschläge für konkrete Maßnahmen eine Bewertung der Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit enthalten, in deren Rahmen die möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Konsequenzen geprüft werden“.

[3] So dürften beispielsweise einige Empfehlungen kaum mit bestimmten Verfahrensweisen des Gemeinschaftsgesetzgebers vereinbar sein. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen sich die gesetzgebenden Organe darauf einigen, eine Regelung unter dem ausdrücklichen Vorbehalt zu verabschieden, dass in dem zu erlassenden Rechtsakt noch nicht geregelte Aspekte später durch eine neue Regelung geklärt werden sollen.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass Fortschritte nicht erzielt werden können, ohne dass alle Akteure – die Gemeinschaftsorgane und die Behörden der Mitgliedstaaten – ihre Haltung überdenken und sich auf eine gemeinsame Reform einigen. Eine solche Reform ist auch ohne erneute Änderung der Verträge möglich. **Notwendig** ist hingegen **nach Ansicht der Kommission eine interinstitutionelle Diskussion über die Vereinfachung und Verbesserung der Rechtsetzung** zur Festlegung eines politischen Rahmens für eine gemeinsame Strategie.

Initiativen der Kommission

3. **Die Kommission hat dem Europäischen Rat von Stockholm bereits einen Zwischenbericht vorgelegt[4],** in dem sie eine Bestandsaufnahme vornimmt und Ideen für künftige Überlegungen unterbreitet. Im **Weißbuch „Europäisches Regieren“[5],** das die Kommission am 25. Juli 2001 angenommen hat, werden Orientierungen vorgeschlagen und eine umfassende Anhörung dazu eingeleitet, die **bis März 2002** dauern wird. Die Kommission nimmt auch mit großem Interesse die erste Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Weißbuch zur Kenntnis[6]. Diese Elemente müssen nunmehr zu einer koordinierten und operationellen Strategie verbunden werden. **Diese Strategie umfasst**

Elemente einer koordinierten Strategie

- eine **gemeinsame Festlegung** der Ziele: Für die Kommission würde dies bedeuten, die vorhandenen Regelungsverfahren und -mechanismen, aus denen sich das gesamte Gesetzgebungsverfahren zusammensetzt, konkret zu verbessern und das geltende Recht in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht zu vereinfachen. Eine Deregulierung oder eine Einschränkung der Befugnisse der vollziehenden oder der gesetzgebenden Gewalt oder gar der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft ist hingegen nicht angebracht.

- ein **nachhaltiges und tatkräftiges politisches Engagement** seitens der Mitgliedstaaten und der Organe, das sich namentlich in der Bereitstellung angemessener Personal- und Hauhaltsmittel und in einer neuen Arbeitsmethodik und -kultur niederschlagen sollte.

- **die Ermittlung konkreter, machbarer und mobilisierender** Maßnahmen, mit denen für die Europäer ein deutliches politisches Signal gesetzt würde.

Vier prioritäre Aktionen

Folglich müsste die praktische Umsetzung der Grundsätze und des Inhalts dieser Strategie Gegenstand eines vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission geführten interinstitutionellen Dialogs sein.

4. Mit ihrer vorliegenden Mitteilung möchte die Kommission somit die **Stellungnahme der anderen Organe und der Mitgliedstaaten** zu dieser Strategie und zu den Maßnahmen **einholen**, die die Kommission in diesem Zusammenhang für vordringlich hält:

(1) Vereinfachung und Verbesserung des Gemeinschaftsrechts;

(2) besser ausgearbeitete und zweckgerechtere Rechtsvorschriften;

---

[4] KOM (2001) 130.
[5] KOM (2001) 428.
[6] Entschließung des Europäischen Parlaments im Bericht von Frau KAUFMANN, angenommen am 28. November 2001.

(3) eine neue Kultur bei den Organen;

(4) bessere Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts[7].

Auf der Grundlage der Stellungnahmen des Rates und des Europäischen Parlaments zu dieser Mitteilung und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der noch bis März 2002 laufenden umfassenderen Anhörung zum Weißbuch „Europäisches Regieren“ **wird die Kommission im Juni 2002 einen detaillierten Aktionsplan zur Vereinfachung und Verbesserung des rechtlichen Umfelds vorlegen.**

1. VEREINFACHUNG UND VERBESSERUNG DES GELTENDEN GEMEINSCHAFTSRECHTS

Zunächst einmal muss ein Weg gefunden werden, der aus dem derzeitigen politischen Dilemma herausführt. Denn der gemeinschaftliche Besitzstand wird einerseits wegen des Umfangs der im Gemeinschaftsrecht verankerten Rechte und der damit erreichten Integration geschätzt, andererseits wird aber auch viel Kritik daran geübt, dass das Gemeinschaftsrecht nur schwer zu überschauen, zu verstehen und anzuwenden ist.

Vereinfachung des geltenden Gemeinschafts-rechts

Der gemeinschaftliche Besitzstand umfasst – schon heute – über 80 000 Seiten, und man kann sich vorstellen, dass dies für die Wirtschaftsbeteiligten wie die Bürger eine Belastung darstellt. Mit dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten, die diese Rechtsvorschriften übernehmen müssen, werden diese Schwierigkeiten noch zunehmen. Eine **Maßnahme zur Vereinfachung der geltenden Rechtsvorschriften und zur Verringerung ihrer Anzahl ist somit unerlässlich, und zwar muss sie mit der Festlegung eines quantitativen Ziels und eines klaren politischen Zeitplans einhergehen.**

Hierfür gibt es mehrere Methoden[8]. die in den vergangenen Jahren auch vereinzelt angewandt worden sind (z. B. die SLIM-Initiative). Trotz der unternommenen Anstrengungen konnten damit jedoch nur sehr begrenzte Erfolge erzielt werden. Die Organe und die Mitgliedstaaten müssen **daraus die Konsequenzen ziehen** und eine kohärente, effiziente und koordinierte Vereinfachung der Rechtsvorschriften in Angriff nehmen.

---

[7] Die Kommission erinnert daran, dass sie in ihrem Zwischenbericht für den Europäischen Rat von Stockholm bereits weitere Maßnahmen vorgeschlagen hat.

[8] Bei der Konsolidierung werden die geltenden Bestimmungen einer bestimmten Regelung, die im ersten einschlägigen Rechtsakt sowie in später erlassenen Änderungs-Rechtsakten verstreut sind, in einem einzigen, allerdings nicht rechtsverbindlichen Text nur zu Informationszwecken zusammengefasst. Bei der Kodifizierung wird ein neuer Rechtsakt erlassen, in den – ohne inhaltliche Änderungen – der ältere Grund-Rechtsakt und seine späteren Änderungen in eine neue Fassung überführt werden; gleichzeitig wird der ältere Rechtsakt durch den neuen ersetzt und aufgehoben. Am 20. Dezember 1994 wurde eine interinstitutionelle Vereinbarung über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten abgeschlossen. Bei der Neufassung wird ein einziger Rechtsakt erlassen, mit dem zum einen gewünschte inhaltliche Änderungen eingearbeitet werden und mit dem zum anderen diese mit den unverändert gebliebenen Bestimmungen des älteren Rechtsakts – der gleichzeitig aufgehoben wird – kodifiziert werden. Die interinstitutionelle Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten wurde kürzlich fertiggestellt, um eine bessere Anwendung dieser Methode zu ermöglichen. Schließlich zielt die Vereinfachung darauf ab, eine Regelung, mit der bereits gewisse Erfahrungen gesammelt wurden, inhaltlich einfacher zu gestalten und den Bedürfnissen der Anwender anzupassen (die SLIM-Methode ist hierfür das beste Beispiel).

Verringerung um mindestens 25 % bis Januar 2005

Die Kommission schlägt vor, **dass die Organe ein integriertes Programm zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts festlegen.** Dieses Ziel könnte insbesondere durch eine Verringerung der Anzahl der Rechtsakte mittels Kodifikation oder Neufassung zeitlich aufeinanderfolgender Regelungen sowie durch eine Verringerung der Gesamtseitenzahl unter Anwendung der vorgenannten Methoden und durch inhaltliche Vereinfachung der Regelungen erreicht werden[9]. Mit diesem Programm, das das von der Kommission bereits beschlossene Kodifizierungsprogramm ergänzen würde, könnte die Anzahl der Rechtstexte bis zum Ablauf der Amtszeit dieser Kommission (Januar 2005) erheblich – wenn möglich um mindestens 25 % – verringert werden. Nach Abschluss dieser ersten Stufe könnten die Organe auf der Grundlage der bisherigen Resultate festlegen, welche Methodik in der zweiten Stufe des Prozesses zur Anwendung kommen soll.

Alle Beteiligten müssen sich dessen bewusst sein, dass ein solcher Plan nur mit angemessenen Mitteln durchführbar ist und zur **Definition neuer Arbeitsmethoden** führen muss[10].

Rücknahme von etwa hundert Vorschlägen für Rechtsvorschriften aus der Zeit vor 1999

Gleichzeitig muss der durch nicht mehr aktuelle Legislativvorschläge bewirkte Gesetzgebungsstau beseitigt werden. Deshalb möchte die Kommission ein deutliches politisches Signal setzen, indem sie **etwa einhundert noch aus der Zeit vor 1999 stammende, mittlerweile überholte Vorschläge zurückzieht**.

2. BESSER AUSGEARBEITETE UND ZWECKGERECHTERE RECHTSVORSCHRIFTEN

An den **Rechtsvorschriften der Gemeinschaft wird oft Kritik geübt** mit der Begründung, die von der Kommission vorgeschlagenen und dann vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedeten Lösungen würden den Problemen nicht gerecht.

Die Qualität des Gemeinschaftsrechts verbessern

Die Kommission hält es für ihre Pflicht, auf die ständige Verbesserung der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu achten[11]. Dies ist für die Stärkung der demokratischen Strukturen der Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung.

Deshalb schlägt die Kommission – ohne den Ergebnissen der vorliegenden Anhörung vorgreifen zu wollen – zwei prioritäre Maßnahmen vor.

A – Verstärkter Rückgriff auf Anhörungen und Folgenabschätzungen

Die Ausarbeitung von Legislativvorschlägen ...

Jeder Vorschlag für einen Rechtsakt bindet die Kommission. Im Interesse der Gemeinschaft untersucht die Kommission zunächst das zu lösende Problem, um **beurteilen zu können, ob ein Handeln auf Gemeinschaftsebene zweckmäßig ist**. Anschließend hört sie die Betroffenen an und nimmt Folgenabschätzungen vor, auf deren Grundlage sie abwägt, mit **welcher Lösung die angestrebten Ziele am wirksamsten zu erreichen sind, welches Instrument sich dafür am besten eignet,**

---

[9] Dabei wären die im Jahr 2001 von den Organen in der interinstitutionellen Vereinbarung zur Neufassung festgelegten Grundsätze zu beachten.

[10] Vgl. Teil 3 des Dokuments, S. 10.

[11] Entsprechend der interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität, veröffentlicht im ABl. C 73 vom 17.3.1999.

und gegebenenfalls, welche Vor- und Nachteile mit einem entsprechenden Vorschlag verbunden sind. In diesem Stadium kann sich herausstellen, dass Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene nicht erforderlich sind.

Um den Unionsbürgern die Gewähr für zweckgerechtere und transparentere Rechtsvorschriften bieten zu können, wird die Kommission gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit[12] diese Verfahren verbessern.

1) **Auf der Anhörungsebene**

… durch umfassendere Konsultationen verbessern

Die Kommission verfügt bereits über geeignete Instrumente (Grünbücher, Weißbücher, Anhörung der Sozialpartner, Foren, interaktive Anhörungen per Internet, auf die immer öfter zurückgegriffen wird) und Gremien (Sachverständigengruppen und Beratende Ausschüsse), die sich für Anhörungen eignen. Aus Gründen der Transparenz verpflichtet sie sich, so bald wie möglich eine vollständige Liste zu veröffentlichen. Außerdem stützt sich die Kommission im Rahmen des Möglichen auf die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen. **Dies ist für die Kommission ein einzigartiger und wertvoller Besitzstand; ein noch besseres Funktionieren dieser Verfahren wird für die Bürger eine zusätzliche Garantie darstellen.**

Doch damit nicht genug. Die Kommission möchte diese **Konsultationen** noch intensivieren, und zwar insbesondere durch Zusammenarbeit mit Gruppierungen der Zivilgesellschaft und **über den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen** sowie durch Erweiterung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Datenbanken, die eine **Online-Konsultation** ermöglichen (über Eur-Lex und Pre-Lex)[13].

[12] Vgl. Nummer 9 dieses Protokolls zum Vertrag von Amsterdam.

[13] EUR-LEX ist die interinstitutionelle Datenbank des geltenden Gemeinschaftsrechts. PRE-LEX ist eine spezielle Website, die einen Teil der Entwürfe für Rechtsvorschriften enthält. Man könnte sich überlegen, ob EUR-LEX als Portalseite zu allen Gesetzgebungs-Websites ausgestaltet werden könnte. Im Übrigen sind in Eur-Lex bereits die CELEX-Einträge zu den nationalen Umsetzungsmaßnahmen gespeichert.

2) **Bei Folgenabschätzungen**

Die Kommission unterzieht ihre Vorschlagsentwürfe schon heute einer **Voruntersuchung** (pre-assessment), um sich ein Urteil darüber bilden zu können, ob ein Handeln auf Unionsebene zweckmäßig ist.

In Fällen, in denen sich eine Maßnahme als notwendig erweist, könnte mithilfe dieser Voruntersuchung auch **festgelegt werden, welche Vorschläge einer** detaillierten **Folgenabschätzung** unterzogen werden müssen. Hierüber müsste das Kollegium im Rahmen seines Arbeitsprogramms entscheiden.

Kohärente Folgenabschätzungen, die die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung enthalten

Deshalb **beabsichtigt die Kommission** – gemäß dem ihr vom Europäischen Rat in Göteborg erteilten Mandat –, **bis spätestens Ende 2002 eine kohärente <u>Methode der Erstellung von Folgenabschätzungen</u> zu entwickeln, die gewährleisten kann, dass alle <u>wichtigen Vorschläge</u> eine entsprechende, ihrem Inhalt angemessene Bewertung ihrer wirtschafts-, sozial- und umweltbezogenen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung enthalten.** Die Kommission wird so bald wie möglich eine diesbezügliche Mitteilung vorlegen. Dieses System wird auf einer Abschätzung der Vor- und Nachteile unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen der Maßnahme beruhen. In der Folgenabschätzung wird zunächst geklärt, welches Problem zu lösen ist, und sodann geprüft, welche Optionen zur Verfügung stehen, welche Auswirkungen diese haben und wie die politische Strategie umgesetzt werden kann.

Entsprechend den Empfehlungen der Mandelkern-Gruppe erwartet die Kommission, dass die Mitgliedstaaten den der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mitgeteilten nationalen Rechtsvorschriften systematisch die entsprechende Folgenabschätzung beigefügen, sofern eine solche Prüfung vorgenommen wurde.

Durch die Einführung dieser Verfahren, die hohe Anforderungen stellen, aber unumgänglich sind, **darf sich das Gesetzgebungsverfahren nicht übermäßig verzögern; ebensowenig darf damit eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Union verbunden sein**[14]**.** Rechtsvorschriften, die durch Anhörungen und zuverlässige Folgenabschätzungen besser vorbereitet werden, müssten nach Ansicht der Kommission auch in einem einfacheren und zügigeren Verfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet werden können.

<u>B – Bessere Nutzung des vorhandenen Instrumentariums</u>

Bessere Nutzung des vorhandenen Rechtsetzungsinstrumentariums

Im **Weißbuch „Europäisches Regieren“** vom Juli 2001 hat sich die Kommission für eine **gemeinsame Reflexion** über die Anpassung des Rechtsetzungsinstrumentariums und der Methoden ergänzender Aktionen der Gemeinschaft ausgesprochen.

[14] Selbstverständlich können solche Folgenabschätzungen auch nicht bei dringenden Vorschlägen durchgeführt werden, ebenso wenig bei Vorschlägen, die von geringer Bedeutung sind, die laufende Verwaltung oder einfach nur eine Änderung oder Aktualisierung eines Rechtsakts betreffen oder die sich unmittelbar aus einem im Vertrag verankerten Auftrag ergeben.

Selbstverständlich **gebietet eine größere Effizienz auch eine Klarstellung der Instrumente.** Wenn im Vertrag ein bestimmtes Instrument festgelegt ist, so wird sich die Kommission bei der Wahl des Instruments an die entsprechende Bestimmung halten.

Ansonsten steht heute ein breites Spektrum zur Wahl: Verordnung, Richtlinie, Entscheidung/Beschluss, Rahmenbeschluss, Übereinkommen und Empfehlung. Die offene Koordinierungsmethode und die Vereinbarungen der Sozialpartner stellen ergänzende Instrumente dar.

Dabei muss **der Unterschied zwischen einer Verordnung und einer Richtlinie** klar sein: eine Verordnung kommt nur in Frage, wenn eine Maßnahme in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden muss, während die Richtlinie in allen anderen Fällen wieder als Instrument eingesetzt werden muss, das – wie es der Vertrag und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit[15] bestimmen – lediglich den rechtlichen Rahmen und die zur erreichenden Ziele festlegt.

Soll wieder verstärkt auf weniger ins Detail gehende Richtlinien zurückgegriffen werden, so wäre es empfehlenswert, der Kommission in geeigneten Fällen **mehr Durchführungsbefugnisse** zu übertragen. Parallel dazu müssten die bisherigen Verfahren auf dem Gebiet **der Komitologie** und der Kontrolle von Durchführungsmaßnahmen seitens des Gesetzgebers erneut überprüft werden.

Im Übrigen müssen hinsichtlich der Entscheidung, mit welcher Art von Maßnahme die Ziele des Vertrages verfolgt werden sollen, alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt werden: Es gibt Rechtsetzungs-, Koordinierungs- und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen, die zwingend oder nicht zwingend sein können. Darüber hinaus sollten angesichts der Tatsache, dass sich in einzelnen Bereichen neue Herausforderungen stellen, die Betroffenen selbst (Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, sonstige Akteure) unter Umständen stärker eingebunden werden, damit auch sie Verantwortung übernehmen und damit es – gemäß den vorgenannten Grundsätzen, dem Transparenzgebot und im Interesse der Allgemeinheit –nicht zu einer Überfrachtung mit unnötigen Rechtsvorschriften kommt, die den widersprechen würden.

Die Koregulierung als Kombination zwischen einem gemeinschaftsrechtlichen Rahmen und Maßnahmen der Betroffenen

Dieses Ziel einer größeren Flexibilität und Effizienz kann mit der Koregulierung erreicht werden. Dabei werden zwingende Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, die den wesentlichen rechtlichen und politischen Rahmen der Aktion vorgeben, durch Durchführungsmaßnahmen der betroffenen Akteure ergänzt. Daneben sollte es auch gemeinschaftliche Sanktionsmechanismen geben, wodurch die Kontinuität des Rechts und die Kohärenz der einschlägigen Rechtsvorschriften gewährleistet wären.

Mit der Koregulierung wird weder eine Umgehung des Gesetzgebers noch ein Verzicht auf Rechtsetzung bezweckt. Es wird Sache des Gesetzgebers sein, in jedem Einzelfall zu beurteilen, in welchem Umfang auf die Koregulierung zurückgegriffen werden soll. Die Modalitäten dieses Rückgriffs können im Rahmen

[15] Vgl. Nummer 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

des interinstitutionellen Dialogs geklärt werden. Der Vertrag sieht deshalb **Vereinbarungen der Sozialpartner** auf europäischer Ebene vor, die entweder durch einen zwingenden Rechtsakt des Rates oder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten durchgeführt werden können (vgl. Artikel 138 und 139 des Vertrages). Die Ausarbeitung gemeinschaftsrechtlicher Normen durch Abschluss solcher Vereinbarungen erleichtert die Einhaltung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität.

Darüber hinaus wird die Kommission in geeigneten Fällen auf diese verschiedenen Instrumente und Methoden zurückgreifen, um genau auf die jeweilige Situation zugeschnittene und damit bessere Lösungen vorschlagen zu können. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Selbstregulierung unter klar vorgegebenen Bedingungen ebenfalls die Erreichung der Ziele des Vertrages ermöglichen und eine übermäßige Reglementierung verhindern kann. Im Weißbuch „Europäisches Regieren" wird deshalb eine kollektive Reflexion über den allgemeinen Rahmen für solche Verfahrensweisen angeregt. Die Kommission erwartet nunmehr die Stellungnahmen der anderen Organe und der Mitgliedstaaten zu diesem Punkt.

3. EINE NEUE KULTUR BEI DEN ORGANEN

Wie sich seit 1992 zeigt, lässt sich die Vereinfachung des Rechts nicht durch Vorschriften erzwingen. Man muss nicht nur **die erforderlichen Personal- und Haushaltsmittel bereitstellen, sondern auch die vorhandenen Strukturen anpassen, damit eine neue administrative und politische Kultur entstehen kann[16].**

Dies ist nur mit gemeinsamen Anstrengungen der Kommission, der anderen Organe und der Mitgliedstaaten möglich.

Ein kommissionsinternes Gesetzgebungsnetz

Die **Kommission möchte mit gutem Beispiel vorangehen** und ein **internes Gesetzgebungsnetzwerk einrichten**, um so beispielhafte Verfahren fördern und die Grundsätze zur Sicherung der Qualität von Rechtsvorschriften, die möglicherweise im Rahmen des interinstitutionellen Dialogs entwickelt werden, anwenden zu können.

Dieses Netzwerk ist auch dazu gedacht, in einem früheren Stadium der Ausarbeitung von Entwürfen für Rechtsvorschriften diejenigen Initiativen auszumachen, die nicht den Kriterien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Das Generalsekretariat wird die Aufgabe haben, dieses Netzwerk ins Leben zu rufen und zu koordinieren und das Kollegium mit Vorschlägen zu befassen, die seiner Ansicht nach gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit verstoßen könnten. Die Kommission behält sich das Recht vor, ihre Vorschläge zurückzuziehen, falls ein vom Rat oder vom Europäischen Parlament vorgelegter Kompromissentwurf die betreffende Rechtsvorschrift so komplizieren würde, dass sie mit den vorgenannten Grundsätzen nicht mehr vereinbar wäre.

[16] Die Kommission behält sich vor, im Rahmen der APS für 2003 die zur Durchführung des Aktionsplans erforderlichen Mittel anzugeben. Hinsichtlich der Mittel, die für das Kodifizierungsprogramm bereitzustellen sind, hat sie bereits Entscheidungen getroffen..

Ein interinstitutionelles Netz ist unerlässlich

Da für das Gemeinschaftsrecht auch das Europäische Parlament und der Rat zuständig sind, müsste parallel dazu **ein interinstitutionelles Netzwerk** unter der Schirmherrschaft der Kommission eingerichtet werden, das auf die legislative Qualität der Texte zu achten hätte.

Eine neue Kultur impliziert gleichzeitig neue Arbeitsmethoden. So wäre es beispielsweise nicht angebracht, mit der Kodifizierung, Neufassung oder Vereinfachung ausschließlich diejenigen Sachverständigen zu betrauen, die an der Ausarbeitung der ursprünglichen Rechtsakte mitgewirkt haben. Deshalb wäre es zweifellos wünschenswert, beim Rat eine Ad-hoc-Gruppe einzurichten, der diese Aufgabe übertragen werden könnte. Die vereinfachten Fassungen müssten dann auch vom Rat und vom Parlament in einem beschleunigten Verfahren erlassen werden.

4. BESSERE UMSETZUNG UND ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

Die wesentliche Verantwortung der Mitgliedstaaten

Die **Mitgliedstaaten, die zu 90 % für die Anwendung des Europarechts zuständig sind, tragen ebenfalls einen erheblichen Teil der politischen Verantwortung für die Qualität des Regelungsumfelds**, denn sie müssen diese Rechtsvorschriften anwenden und unter Umständen umsetzen. Auch dies ist ein wesentlicher Schritt, der stärkere Beachtung verdient.

Die Kommission wiederum überwacht die ordnungsgemäße Umsetzung und muss zusammen mit den Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Rechtsvorschriften konkret die gewünschten Wirkungen entfalten.

Inhaltsgetreuere Umsetzung

Die Kommission ersucht die **Mitgliedstaaten** daher, **sich zu verpflichten, die Rechtsakte der Gemeinschaft inhaltsgetreu und fristgemäß in ihr Recht umzusetzen und so das vom Europäischen Rat von Lissabon gesetzte Ziel zu erreichen.** Die Verfahren zur Notifizierung dieser Umsetzungsmaßnahmen müssen ebenfalls modernisiert und beschleunigt werden.

Korrespondenten in den Mitgliedstaaten

Diesem Gedanken entspräche es auch, wenn jeder Mitgliedstaat **Umsetzungs-/Anwendungs-Korrespondenten benennen würde,** die als Bindeglied zwischen den Dienststellen der Kommission und den nationalen Behörden fungieren könnten. Mithilfe einer solchen Einrichtung könnte außerdem durch verstärkte Zusammenarbeit für **ein besseres Feed-back** im Hinblick auf die Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit einer Rechtsvorschrift gesorgt werden.

Schließlich müsste die Kommission – unbeschadet ihrer Rolle als Hüterin der Verträge – zusammen mit den Mitgliedstaaten prüfen, ob ein **gemeinsames Konzept für die Kontrolle und praktische Anwendung des Gemeinschaftsrechts** entwickelt werden kann. Ein solches Konzept würde die Festlegung gemeinsamer Ziele, Grundsätze und Kriterien, die Einführung von Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit und des Informationsaustauschs, gegenseitige Unterstützung und eine koordinierte Überwachung des betreffenden Sektors voraussetzen.

Fazit

Für eine interinstitionelle Strategie im Jahr 2002

Wenn das rechtliche Umfeld vereinfacht und verbessert werden soll, so ist ein koordiniertes Vorgehen der Organe und der Mitgliedstaaten erforderlich. Bislang ist auf diesem Gebiet noch nicht viel erreicht worden. **Die Kommission appelliert nachdrücklich an alle Beteiligten, sich im Interesse des Rechts – und damit der Europäer selbst – für die Entwicklung dieser gemeinsamen Strategie einzusetzen.**

Je nachdem, wie die Reaktionen auf das vorliegende Papier ausfallen, schlägt die Kommission vor, so bald wie möglich eine Diskussion mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Grundsätze und Inhalte dieser Strategie zu eröffnen, die im Juni 2002 in einen Aktionsplan und möglichst auch in eine interinstitutionelle Vereinbarung münden soll.