KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.6.2002
KOM(2002) 275 endgültig/2

CORRIGENDUM
Concerne le FR, (première ligne
de la page 5) et le DE avant-dernier
paragraphe de la page 4.

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung

Verantwortlichkeit, Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit

Im Juli 2001 hat die Kommission ihr Weißbuch *„Europäisches Regieren“* vorgelegt. Es beruht auf einem einfachen Leitgedanken, der seitdem nichts an Aktualität eingebüßt hat: Wir – also die EU-Organe und die Mitgliedstaaten – müssen *gemeinsam besser regieren;* das ist auch *ohne Vertragsänderung* möglich, d. h. wir müssen nicht unbedingt den erfolgreichen Abschluss einer weiteren Regierungskonferenz abwarten. Gemeinsam besser regieren bedeutet aktive Zusammenarbeit des Parlaments, des Rates, der Kommission und der nationalen Regierungen, damit sich die Bürger stärker mit der Union identifizieren können, und zwar sowohl mit ihren großen Projekten als auch mit ihrem Wirken im Alltag.

Nicht zu verleugnen ist *die Stärke der Gemeinschaftsmethode*. Im Vergleich zu anderen Systemen völkerrechtlicher Beziehungen zeichnet sie sich dadurch aus, dass mit ihr Rechtsvorschriften geschaffen werden, die in jedem Mitgliedstaat anwendbar sind und für *Rechtssicherheit* sorgen. Dieser Erfolg stellt uns heute vor neue Fragen.

Die Frage, wie ein gutes Europarecht aussehen muss, bei dem die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gewahrt sind, ist immer schwerer zu beantworten. Die Bürger interessieren sich heute nicht nur für die *Wirksamkeit* des „in Brüssel“ gesetzten Rechts, sondern auch für die Bedingungen seiner Entstehung. Angesichts der Herausbildung eines europäischen Demokratiebewusstseins müssen die EU-Organe mehr denn auf eine *verantwortliche und verhältnismäßige* Ausübung der ihnen übertragenen Befugnisse achten. Dies fordert von ihnen insbesondere Transparenz, Klarheit und die Bereitschaft, sich in Frage stellen zu lassen. Man kann an dieser Stelle durchaus von einer echten *moralischen Pflicht* sprechen.

Welche Bedeutung dieser Pflicht zukommt, geht auch aus der Entschließung hervor, die das Europäische Parlament im November 2001 im Anschluss an den Kaufmann-Bericht angenommen hat. Unter eindeutigem Verweis auf den Vorrang der *politischen Verantwortung* beim Erlass von Rechtsakten zeigt diese Entschließung unmissverständlich, wie wichtig es ist, das Anhörungsverfahren transparenter, ausgewogener, ja sogar kontradiktorischer zu gestalten, denn hier geht um die Qualität des Rechts überhaupt.

Drei Mitteilungen zur Verbesserung der Rechtsetzung

Die Kommission hat durch diese Entschließung und die ersten Stellungnahmen zum Abschnitt „Bessere Rechtsetzung“ in ihrem Weißbuch zahlreiche Anregungen erhalten und den Empfehlungen der Gruppe hochrangiger Sachverständiger unter dem Vorsitz von Herrn Mandelkern Rechnung getragen; nun ist es ihrer Ansicht nach an der Zeit, zu handeln und damit auf die Strategie zu reagieren, die der Europäische Rat auf seiner Tagung in Lissabon beschlossen hat. Genau darum geht es in den drei *Mitteilungen*, die im Folgenden vorgestellt werden.

Diese drei Mitteilungen bilden eine Einheit, in der es um *die legislative Grundlage der Europäischen Union* einschließlich der Umsetzung in nationales Recht geht. Sie beziehen sich auf die Gesamtheit der ordnungspolitischen Bereiche der Europäischen Union, nicht nur auf den Gemeinschafts-„Pfeiler“, sondern auch auf den dritten „Pfeiler“ im Bereich Justiz und Inneres, wobei der institutionelle Rahmen und die jeweiligen Entscheidungsverfahren jedes „Pfeilers“ zu berücksichtigen sind. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Umsetzung ab Anfang 2003 erfolgen könnte, wobei der Tatsache Rechnung getragen wird, dass ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen Gegenstand einer *interinstitutionellen Vereinbarung* sein muss.

„Vereinfachung und Verbesserung des rechtlichen Umfelds“, ein Aktionsplan

Wie können die verschiedenen EU-Organe und die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzung verbessern? Diese Frage wird in der ersten Mitteilung in Form eines *Aktionsplans* beantwortet. Die einzelnen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens werden chronologisch untersucht. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine Analyse der Zuständigkeiten der einzelnen EU-Organe. Ferner wird dargestellt, was in einer *interinstitutionellen Vereinbarung* geregelt werden sollte.

Die *Kommission* verpflichtet sich zunächst zu einer nachvollziehbareren Ausübung ihres Initiativrechts, bei der die Differenzen von vorneherein stärker berücksichtigt werden; sie erläutert insbesondere, wie sie ihre Initiativen klar begründet; sie achtet darauf, den Text ihrer Legislativvorschläge auf das unbedingt Notwendige zu beschränken. Das *Parlament und der Rat*, die letztlich für die Verhältnismäßigkeit der Instrumente und die Vereinfachung der Rechtsvorschriften verantwortlich sind, verden aufgefordert sich zu folgenden Vorgehensweisen zu verpflichten: Rückbesinnung auf das im Vertrag vorgesehene Richtlinienkonzept, Festlegung gemeinsamer Kriterien und Einbeziehung des Gesetzgebers bei der Ko-Regulierung, Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, Verfahren der Mitentscheidung, Rückgriff auf Folgenabschätzungen. Schließlich werden im Aktionsplan Maßnahmen empfohlen, für die die Mitgliedstaaten unmittelbar selbst zuständig sind und die zu einer spürbaren Verbesserung der Qualität des rechtlichen Umfelds führen könnten.

Eine Kultur des Dialogs und der Mitwirkung fördern

Wer wird tatsächlich durch Anhörung in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen? Werden auch diejenigen, die sich nicht laut Gehör verschaffen, tatsächlich immer angehört? Worauf bezieht sich diese Anhörung? Inwiefern wird den geäußerten Meinungen Rechnung getragen? Um diese Fragen geht es in der zweiten Mitteilung, die Aufschluss gibt über die Entstehung einer *Kultur des Dialogs und der Mitwirkung*.

Es werden *fünf Mindeststandards für Anhörungen* genannt, die im Zuge zahlreicher obligatorischer oder informeller Anhörungen entwickelt wurden und an die sich die Dienststellen der Kommission halten müssen. Die Anwendung dieser Standards bietet dem Gesetzgeber die Gewähr für die Qualität und insbesondere die Ausgewogenheit der von der Kommission durchgeführten Anhörungen zu wichtigen politischen Vorhaben. Dahinter stehen drei Anliegen, nämlich die zahlreichen Anhörungsverfahren zu *systematisieren und zu rationalisieren*, aber auch Durchführbarkeit und Effizienz des Verfahrens zu gewährleisten; die *Transparenz* der Anhörung zu sichern, und zwar sowohl aus Sicht der angehörten Organe oder Akteure als auch aus Sicht des EU-Gesetzgebers; durch möglichst umfassende Bekanntgabe der Ergebnisse der Anhörung und der daraus gezogenen Schlüsse den angehörten Akteuren oder Organen gegenüber *verantwortungsvolles Handeln* unter Beweis zu stellen.

Systematischerer Rückgriff auf Folgenabschätzungen

Wie kann man vorausschauend den Auswirkungen künftiger Rechtsvorschriften Rechnung tragen, also den Vor- und Nachteilen, die sich aus ihrer Durchführung ergeben werden? Um diese Frage geht es in der dritten Mitteilung. Darin wird erläutert, in welcher Weise die Kommission künftig *bei Initiativen, insbesondere bei Gesetzgebungsinitiativen, systematisch auf Folgenabschätzungen zurückgreifen* wird.

Dabei ist ein praktischer, dem jeweiligen Rechtsinstrument angepasster und ausgewogener Ansatz zugrunde zu legen, denn das Gesetzgebungsverfahren darf nicht durch eine zu langwierige oder zu kostspielige Folgenabschätzung blockiert werden. Es handelt sich um ein *generell anwendbares System der Folgenabschätzung*, das grundsätzlich bei allen im Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführten Initiativen zur Anwendung kommen soll.

Die Folgenabschätzung entspricht den Grundgedanken der *europäischen Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.* Sie wird im gesamten Prozess der Verbesserung des Gemeinschaftsrechts immer mehr Bedeutung erlangen, weil sie eine Entscheidungshilfe darstellt, ohne jedoch politische Wertungen zu ersetzen. Denn sie wird erstens die Wahl des richtigen Rechtsinstruments auf der richtigen Intensitätsstufe für ein Handeln der EU beeinflussen und rechtfertigen. Zweitens wird der Gesetzgeber dank der Folgenabschätzung über präzisere und besser strukturierte Informationen über die positiven und negativen Auswirkungen des Vorschlags verfügen und die entsprechenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkte berücksichtigen können. Drittens wird die Folgenabschätzung es ermöglichen, im Stadium der Arbeitsplanung die *wirklich notwendigen Initiativen* auszuwählen.

Rückbesinnung auf die wesentlichen Maßnahmen und Qualität der Durchführung: zwei Seiten einer Medaille

Der Aktionsplan für eine„bessere Rechtsetzung“ und die beiden Mitteilungen, die ihn ergänzen, beruhen auf demselben Gedanken: die drei EU-Organe – Parlament, Rat und Kommission – in die Lage zu versetzen, bessere Rechtsvorschriften zu erlassen; gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird es ihnen gelingen, einen *grundlegenden Rechtsrahmen* zu schaffen, *der einfacher, wirksamer und durchschaubarer ist.*

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ geht es jedoch nicht nur um diese „Rückbesinnung auf das Wesentliche“. Vielmehr heißt es dort, dass *Durchführungsvorschriften* und die konkreten Bedingungen der Rechtsanwendung vor Ort zusammen mit dem grundlegenden Rechtsrahmen aus der Sicht der Bürger ein *untrennbares Ganzes* bilden. Der durch Fakten und Zahlen belegte Trend geht dahin, dass den Exekutivfunktionen immer größere Bedeutung zukommt: Während das Parlament und der Rat nach wie vor pro Jahr um die 200 Rechtsakte (Richtlinien oder Verordnungen) erlassen, erreicht die Zahl der von der Kommission verabschiedeten Durchführungsvorschriften mehrere Tausend, mit steigender Tendenz. Diese Dynamik erklärt sich zum großen Teil aus der beschleunigten technologischen Entwicklung und aus der größeren Zahl der Mitgliedstaten.

Angesichts der Zunahme der Durchführungsvorschriften stellt sich die Frage, welches die „wesentlichen Aufgaben“ der Exekutive sind, wie der Gesetzgeber die ordnungsgemäße Erfüllung dieser Aufgaben kontrollieren kann und wie die Einbindung der (nationalen oder lokalen) Verwaltungsbehörden in die konkrete Anwendung des Europarechts vor Ort in vollem Umfang gewährleistet werden kann.

Eine Antwort auf diese Fragen könnten nach dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ *Dezentralisierung* und *größere Verantwortung* der Begünstigten dieser Dezentralisierung sein. Für vier Sachgebiete sollen im Herbst 2002 detaillierte Vorschläge vorgelegt werden. Einige Ideen können aber schon an dieser Stelle zur Diskussion gestellt werden.

Klärung der Durchführungszuständigkeiten

Zunächst einmal muss die Frage der Ausübung von Durchführungsbefugnissen – also das, was derzeit unter den Begriff *„Komitologie“* gefasst wird – *generell geklärt werden*. Das von der Kommission vorgeschlagene Konzept besteht darin, die Aufgaben der einzelnen Organe eindeutig zu definieren: Die Kommission als das zur Durchführung ermächtigte Organ muss die Verantwortung für die entsprechenden Maßnahmen in vollem Umfang übernehmen und sich mithilfe der rein beratenden Ausschüsse die Erfahrung der nationalen Behörden zunutze machen. Der Gesetzgeber muss seinerseits die Exekutive kontrollieren. Diese Kontrolle ist von beiden an der Gesetzgebung beteiligten Organen zumindest auf den Sachgebieten, die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, gleichberechtigt auszuüben. So kündigte die Kommission im Weissbuch „Europäisches Regieren“ weitere Uberlegungen zu der Änderung des Artikels 202 EG-Vertrag im Hinblick auf die nachste Regierungskonferenz an. Jedoch glaubt die Kommission, dass gewisse Anpassungen bereits ohne Vertragesänderungen möglich sind; in dieser Hinsicht wird sie schon im Herbst eine Änderung des Ratsbeschlusses vorschlagen, in dem die Modalitäten der Anwendung von des Artikels 202 EG-Vertrag festgelegt sind.

Einen Rahmen für die Einrichtung europäischer Agenturen schaffen

Dass die Kommission mehr Verantwortung für die Durchführung übernehmen soll, bedeutet aber nicht, dass sie auch alle damit verbundenen Aufgaben, die oft bis ins kleinste Detail geregelt sind und die ihr prinzipiell übertragen sind, weiterhin selbst wahrnehmen müsste. Eine Dezentralisierung innerhalb zuvor genau festgelegter Grenzen, bei der einige dieser Aufgaben auf *EU-Regelungsagenturen* übertragen würden, ist mit einer effektiven Verantwortung der Kommission durchaus zu vereinbaren: Im Weißbuch heißt es hierzu, die Kommission werde im Jahr 2002 „die Kriterien für die Errichtung neuer Regulierungsagenturen und den Rahmen für deren Tätigkeit festlegen“. Konkret wird sie dem Parlament und dem Rat einen Entwurf für eine *interinstitutionelle Vereinbarung* vorlegen, in der die Bedingungen für die Errichtung solcher Agenturen und die Grundsätze für eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten vorgezeichnet sind.

Die regionalen, städtischen und lokalen Rahmenbedingungen berücksichtigen

In einer ersten Stufe sollen probeweise *dreiseitigen Verträge* durchgeführt werden. Geplant ist, dass die Kommission mit einigen Mitgliedstaaten und regionalen oder kommunalen Gebietskörperschaften eine begrenzte Anzahl von Pilotverträgen im Hinblick auf die Verfolgung gemeinschaftlicher Zielsetzungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, beispielsweise nachhaltiger Versorgung der Küstenzonen oder städtischer Mobilität, unter voller Beachtung der bestehenden nationalen Verfassungsregelungen, abschließt. Der Abschluss dieser Verträge, die den Vertragsparteien keine Rechtspflichten auferlegen, ist freiwillig. Auf der Grundlage dieses Pilotprojekts könnten dann in einer zweiten Stufe einige Rechtstexte geändert werden, um deren Durchführungsmodalitäten unter stärkerer Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen vereinfachen zu können.

Ein neues Konzept für die Kontrolle der Rechtsanwendung

Ebenfalls im Geiste der Dezentralisierung wird die Kommission den Rahmen für ein *neues Konzept* der Ausübung ihrer Zuständigkeit für die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts festlegen. Dabei wird sie davon ausgehen müssen, dass ihr zwangsläufig nur in begrenztem Umfang Mittel zur Verfügung stehen, und dass sich diese Lage noch verschärfen wird, wenn die Gemeinschaft eines Tages 470 Millionen Einwohner haben wird.

Da es bei den nationalen Umsetzungsmaßnahmen gelegentlich zu nicht mehr hinnehmbaren Verzögerungen kommt, wird die Kommission in Zukunft stärker auf derartige Verzögerungen zu achten haben.

Die Gemeinschaftsmethode, ein Fundament für die Union

Das ändern, was ohne vorherige Reform der Verträge geändert werden kann, dabei die Rechtssicherheit wahren, die Möglichkeiten der Fortentwicklung der Verträge klären und so ihre Reform fördern – auf diesen Grundgedanken beruht das Konzept des „Europäischen Regierens".

Diese Vorgehensweise kann sich zunächst einmal positiv auf *die Arbeit der drei Organe* – Parlament, Rat, Kommission – auswirken und ihnen eine bessere Zusammenarbeit ermöglichen. Die Kommission mit ihrer internen Reform, die durch das Weißbuch „Europäisches Regieren" vervollständigt wird, das Parlament mit dem Corbett-Bericht, in dem die gesamten Vorschriften für die Parlamentsarbeit einer eingehenden Prüfung unterzogen werden, und der Ministerrat mit den Vorschlägen seines Generalsekretärs, haben diesen Weg beschritten. Nun gilt es, auf diesem Weg voranzuschreiten und die Reformen zu vertiefen.

Der eigentliche Sinn dieses Wegs erschließt sich jedoch erst in Anbetracht der Aufgabe, vor die der *Europäische Konvent* gestellt ist, nämlich im Geiste des Appells, den die Kommission mit ihrem „Projekt für die Europäische Union" an ihn gerichtet hat, das verfassungsrechtliche Fundament für unsere Union zu legen.

Die Idee des Europäischen Regierens als stille Revolution unserer Handlungsweisen veranschaulicht in der Tat das Potenzial und die Flexibilität der Gemeinschaftsmethode, des Fundaments unserer Europäischen Union. Eckpfeiler dieser Methode ist wiederum das Initiativrecht der Kommission, das den unverzichtbaren Gegenpol zu den Mehrheitsbeschlüssen des Rates bildet, denn dieses Recht sichert die Wahrung der wesentlichen Interessen der Minderheit bei der Festlegung des Allgemeininteresses. Diese ausgewogene Konzeption des Allgemeininteresses wird in Zukunft – ganz im Geiste des *Aktionsplans für eine bessere Rechtsetzung* – noch stärker an Bedeutung für die Wahrung seiner Autonomie gewinnen.

Ebenso wird die Komplementarität der Organe, die die eigentliche Besonderheit des Gemeinschaftssystems ausmacht, die Konsolidierung dieser Rückbesinnung notwendig machen, die aus Gründen der *Verantwortung, der Verhältnismäßigkeit, der Transparenz und der Rechtssicherheit* im Zuge der Governance-Reform stattfinden soll. Und schließlich berühren die geplante Rationalisierung der Anhörungen und die systematische Berücksichtigung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften vor ihrem Erlass die entscheidende Frage der Intensität gemeinschaftlichen Handelns, die ausschlaggebend ist für den Ausgleich zwischen Wirksamkeit einerseits und Wahrung der Vielfalt andererseits; nach der Erklärung von Laeken sollte die Beantwortung dieser Frage auch zur Klärung der von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübten Zuständigkeiten beitragen.