

Bundesrat

Drucksache 837/00
14.12.00

EU

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat:

"Bessere Rechtsetzung 2000"

(gemäß Artikel 9 des Protokolls zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

KOM(2000) 772 endg.; Ratsdok.14253/00

Übermittelt vom Bundesministerium für Finanzen am 14. Dezember 2000 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 1. Dezember 2000 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 950/93 = AE-Nr. 933556,
Drucksache 1090/94 = AE-Nr. 944069,
Drucksache 904/95 = AE-Nr. 953791,
Drucksache 978/96 = AE-Nr. 964135,
Drucksache 1025/97 = AE-Nr. 973910,
Drucksache 1003/98 = AE-Nr. 984165 und
Drucksache 721/99 = AE-Nr. 993623.
vgl. auch Drucksache 508/00 Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1999.

Einleitung

Im vorliegenden Bericht für das Jahr 2000 hat die Kommission das Schwergewicht noch stärker als im vergangenen Jahr auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gelegt, und zwar aus zwei Gründen:

- Zum einen hat sich die Kommission objektiv noch intensiver um eine Ausleuchtung des Subsidiaritätsprinzips unter sämtlichen Gesichtspunkten bemüht.
- Zum anderen wurden die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments zu den Berichten 1998 und 1999 berücksichtigt.

Auf der normativen Ebene wird Artikel 5 EG-Vertrag mittlerweile durch ein Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ergänzt. Eine Grundrechtscharta, die demnächst verabschiedet werden soll und in der auf die Wahrung der Vielfalt verwiesen wird, verlangt, dem Subsidiaritätsgrundsatz noch stärkere Aufmerksamkeit zu widmen. Dank all dieser Bestimmungen, die durch die geltenden interinstitutionellen Vereinbarungen ergänzt werden, konnte die Kommission ihre auf die verstärkte Einhaltung dieses Grundsatzes gerichteten Initiativen fortentwickeln. Im Übrigen ist das Subsidiaritätsprinzip – hierauf hat das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen zu den Berichten „Eine bessere Rechtsetzung“ hingewiesen – eine bindende Rechtsnorm, durch die die Union nicht in der der rechtmäßigen Ausübung ihrer Befugnisse eingeschränkt wird.

Im Bericht „Eine bessere Rechtsetzung 2000“ wird vor allem der Erörterung der Frage, ob dieser Grundsatz in der Praxis Anwendung gefunden hat, sehr viel Platz eingeräumt. So werden auch Beispiele für Formulierungen genannt, auf die in der Begründung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften zurückgegriffen wurde. Andere Themen wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, die Qualität der Rechtsvorschriften sowie deren Kodifizierung und Vereinfachung werden dennoch nicht ausgeklammert, da auch sie für die Ausgestaltung eines für die Rechtsanwender leichter verständlichen Rechtssystems unabdingbar sind.

Auch mehrere Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament (in seiner Debatte über die Berichte „Bessere Rechtsetzung“ 1998 und 1999), der Ausschuss der Regionen, der WSA und die Kommission selbst (in ihren Dokumenten zur Erweiterung) haben hervorgehoben, dass auf eine ausgewogene Anwendung dieses Prinzips hingearbeitet werden muss. Im Zuge der Erweiterung ist es erst recht erforderlich, streng auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten, da wir einer noch stärker differenzierten Gesellschaft als der heutigen gegenüberstehen werden und neue politische Konzepte entwickelt werden müssen, um die Integration der neuen Mitgliedstaaten zu fördern.

Im Übrigen ist in bestimmten Bereichen, für die im Vertrag von Amsterdam neue Zuständigkeiten geschaffen wurden (z. B. bezüglich der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der Nichtdiskriminierung sowie im sozialen Bereich) eine „aktive Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ erforderlich, die es uns erlaubt, die neuen Ziele des Vertrages zu erreichen. In anderen Bereichen bemüht sich die Kommission um eine stärkere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, ihren regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie mit der Zivilgesellschaft, die einen gemeinsamen Einsatz des gemeinschaftlichen und nationalen Instrumentariums zur Verfolgung eines gemeinsamen Zieles ermöglicht.

Darüber hinaus ist die Kommission in einigen Bereichen, in denen es wegen der für ihre Maßnahmen erforderlichen Normenintensität besonders wichtig ist, dass die Gemeinschaft aufgrund ihrer Zuständigkeit tätig wird (z. B. einige Aspekte des freien Verkehrs und der Wettbewerbspolitik) darum bemüht, durch Rückgriff auf recht innovative Verfahren zu gewährleisten, dass ihre Initiativen – gemessen an den Erfordernissen des Vertrages und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ihre öffentlichen und privaten Partner zunehmend in der Lage sind, die Ziele der Union selbst zu erreichen – nicht unverhältnismäßig sind.

Neuerdings ist deutlich geworden, dass die Subsidiarität noch einen weiteren Aspekt hat: Es geht dabei um die Stellung der Union und der Mitgliedstaaten in den internationalen Beziehungen. Es gibt Aufgaben, die nur in einem weiteren Rahmen als dem der Europäischen Union wahrgenommen werden können.

Offenbar kann eine wirksame Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nie als der endgültige Schlusspunkt einer Entwicklung angesehen werden; das Handeln der Union muss ständig den neuen Verhältnissen angepasst werden, die sich aus dem Wandel der Gesellschaft, aus veränderten institutionellen Strukturen der Staaten, aus einem neuen internationalen Umfeld oder aus technologischen Fortschritten ergeben. Legislativvorschläge in Form von Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern ermöglichen es, der Zivilgesellschaft und den Institutionen gemäß den Bestimmungen des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fortwährend und auf allen Ebenen Gelegenheit zu geben, sich zur Zweckmäßigkeit sowie zum Umfang und zum Inhalt der Rechtsakte zu äußern. Die Diskussion über neue Entscheidungsstrukturen (Governance), die sich bei weitem nicht auf die Frage der Subsidiarität beschränkt, ist für die Kommission ebenfalls eine Gelegenheit, eine sachliche Debatte über die Anwendung aller in diesem Bericht behandelten Grundsätze anzuregen. Dasselbe sollte auch für die anderen Organe und die Mitgliedstaaten gelten, wenn sie die Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben durch eigene Maßnahmen fördern.

1. EINE ZWECKMÄSSIGE UND WIRKSAME RECHTSETZUNG

1.1. Das Subsidiaritätsprinzip

Die neuen Herausforderungen, denen unsere Gesellschaft heute gegenübersteht, bringen einen ständigen Wandel vorhandener Modelle mit sich und stellen neue Anforderungen, denen wir in einem globalen Umfeld gerecht werden müssen.

Daraus ergeben sich Konsequenzen für die Zivilgesellschaft, die Unternehmen und zweifelsohne für die Rechtsetzungsverfahren auf Gemeinschafts- wie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Die Entwicklung der Modelle und der Praxis geht in die Richtung eines ordnungspolitischen Systems, das eine Rechtsetzung ermöglicht, bei der Ziele und wesentliche Leitlinien sowie die für die Ausgestaltung der übrigen Regelungen geeignete Ebene vorgegeben werden.

1.1.1. Ehrgeizige Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele des Vertrages

Im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird hervorgehoben, dass es sich bei der Subsidiarität um ein dynamisches Konzept handelt: Dieses ermöglicht es der Gemeinschaft zum einen, ihren Aktionsbereich einzuschränken oder gar auf Null zu reduzieren, wenn ein Handeln nicht mehr gerechtfertigt ist, und zum anderen, diesen Aktionsbereich innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeiten auszudehnen.

Im Vertrag von Amsterdam hat sich die Gemeinschaft auf bestimmten Gebieten neue Ziele gesetzt, die sich aus dem Wandel unserer Gesellschaft ergeben. Um einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten, hat die Gemeinschaft im Bereich der Gesetzgebung einiges geleistet, indem sie – ohne die Grenzen ihrer Zuständigkeiten zu überschreiten – Regelungen für neue Sachgebiete erlassen oder ihre Effizienz gesteigert hat.

So war es auch bei den Zielen der Umweltpolitik und der Gesundheitspolitik. Im letzteren Bereich sollen die auf Gemeinschaftsebene getroffenen Maßnahmen durch Umsetzung von Strategien und Leitlinien dazu beitragen, dass in der gesamten Europäischen Union ein einheitliches Sicherheits- und Gesundheitsschutzniveau erreicht wird¹.

Ferner wurden im sozialen Bereich zwei Rechtsakte vorgeschlagen, die auf den neuen Zuständigkeiten basieren, die der Gemeinschaft im Zuge der Einfügung des neuen Artikels 13 EG-Vertrag übertragen worden sind. Der erste betrifft die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der zweite die Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in Beschäftigung und Beruf².

Eine besonders wichtige gesetzgeberische Maßnahme hängt mit der Schaffung eines im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zusammen. Für sie hat sich auch der Europäische Rat auf seiner Tagung am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere ausgesprochen.

Die Kommission, der auf diesem Gebiet gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein Initiativrecht zusteht³, hat eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament mit einem Anzeiger⁴ der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der „Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Europäischen Union ausgearbeitet.

Im vergangenen Jahr hat die Kommission vier Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen vorgelegt⁵.

¹ Mitteilung der Kommission über eine gesundheitspolitische Strategie, KOM(2000) 285, verabschiedet im Mai 2000, Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, KOM(99) 719 vom 12.1.2000.

² Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates, KOM(1999) 565 vom 25. November 1999.

³ Werden legislative Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf Titel IV EGV gestützt, so gelten die Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Qualität der Rechtsvorschriften für sie ebenso wie für die Vorschläge der Kommission. Die Kommission wird in ihren kommenden Jahresberichten näher auf diesen Punkt eingehen.

⁴ KOM(2000) 167.

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Aufstellung der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, KOM(2000) 27 vom 26.1.2000; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, KOM(2000) 303 vom 24.5.2000;

Die wichtigsten Maßnahmen dienen insbesondere der Regelung der verschiedenen Aspekte des Asylrechts und zielen auf die Einführung eines gemeinsamen europäischen Asylrechts ab. Diese Problematik ist mit der Regelung des Verfahrens für die Gewährung und den Entzug des Flüchtlingsstatus in den Mitgliedstaaten verknüpft. Außerdem haben Vorfälle, die sich in jüngster Zeit in einigen vom Hoheitsgebiet der Europäischen Union nicht weit entfernten Ländern ereignet haben, gezeigt, dass Maßnahmen getroffen werden müssen, um im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen diesen Personen vorübergehenden Schutz gewähren zu können.

1.1.2. Wirksame Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene

Im Protokoll wird auf die Bedeutung von Maßnahmen hingewiesen, die wegen ihrer Wirkungen effektiver sind, wenn sie auf Gemeinschaftsebene getroffen werden.

In diesem Zusammenhang sind die in diesem Jahr ergriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen **im sozialen Bereich** zu nennen.

Angeichts der Bedeutung, die der Vertrag von Amsterdam der Beschäftigungspolitik einräumt, und der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon, der es als notwendig erachtet hat, die Aktionen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie fortzusetzen, muss diese Strategie nun in **eine Methode der offenen Koordinierung** sowie in konkrete sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene umgesetzt werden.

Die Politik auf diesem Gebiet wird ständig fortentwickelt und zielt darauf ab, den Arbeitsmarkt den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten anzupassen. Selbst bei der Anwendung der Leitlinien des Europäischen Rates ist aber auch zu berücksichtigen, dass sich die Gesellschaft in einem kontinuierlichen Wandel befindet und dass sich dieser Wandel unter unterschiedlichen nationalen, regionalen und lokalen Rahmenbedingungen unterschiedlich vollzieht.

Gleichzeitig wurde ein Bedarf für eine Rahmenregelung auf Gemeinschaftsebene festgestellt, die beim Zugang zur Arbeit und hinsichtlich der Arbeitsbedingungen die Gleichbehandlung fördert und gewährleistet, damit der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt wird und damit sich neue Organisationsformen der Arbeit und der Arbeitszeit in bestimmten Berufsgruppen entwickeln können (z. B. im Fall der Seeleute⁶). Im Fall der Arbeitszeitgestaltung für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt beruht die kürzlich erlassene Richtlinie auf Artikel 139 EG-Vertrag, der im Rahmen des Dialogs der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene die Durchführung kollektiver Vereinbarungen durch einen Rechtsakt des Rates ermöglicht. In diesem Zusammenhang ist auf eine Rechtsvorschrift hinzuweisen, mit der die Geltung der Vorgängervorschrift zur Regelung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung auf die vorher nicht erfassten Sektoren und Tätigkeitsbereiche ausgedehnt wird⁷.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Verlängerung des Förder- und Austauschprogramms für die Rechtsberufe im Bereich des Zivilrechts, KOM(2000) 516 vom 6.9.2000; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Asyl) KOM(2000) 578 vom 20.9.2000.

⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates, KOM(2000) 382.

⁷ Richtlinie 2000/34/EG des EP und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG, gestützt auf Artikel 137.

Hier wird deutlich, dass Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene einen zusätzlichen Nutzen mit sich bringen, während auf der Ebene der Mitgliedstaaten getroffene Maßnahmen nicht wirksam genug gewesen wären.

In diesen Zusammenhang gehört ferner die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen⁸.

Diese gemeinsame Rechtsetzung ergibt sich zwar aus den im Vertrag gesetzten Zielen, erklärt sich aber damit, dass bislang noch keine kollektiven Vereinbarungen zur Regelung dieser Sachgebiete geschlossen worden sind.

Die neuen Initiativen der Kommission⁹ im Bereich der Forschungspolitik zielen auf die Förderung der Gemeinschaftsinteressen in der Forschung ab und erleichtern die Koordinierung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet, so dass gemeinsame Ziele erreicht werden können.

1.1.3. Ein grenzübergreifendes Vorgehen

Nach dem Protokoll ist es wichtig, die allgemeinen Ziele einer transnationalen Maßnahme zu berücksichtigen.

Geht es um Maßnahmen, die sich voraussichtlich im gesamten Gebiet der EU auswirken werden, so kann ein Handeln auf Gemeinschaftsebene zweifelsohne am ehesten gewährleisten, dass es in allen nationalen Rechtsordnungen eine gleichartige Regelung gibt, und die effektive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fördern.

Diesem Zweck dienen die Rechtsakte zur Regelung energie- und verkehrspolitischer Fragen.

Zur Umsetzung der Energie- und Verkehrspolitik (transeuropäische Verkehrs- und Energienetze) ist ein Handeln der Gemeinschaft erforderlich, um die Koordinierung der verschiedenen, von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarkts und zur Förderung des Verbunds und der Interoperabilität im Verkehrsbereich zu gewährleisten. Was die Energiepolitik betrifft, so ist die Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene für die Versorgungssicherheit und zur Wahrung der Markttransparenz ausgesprochen wichtig.

Im Vorschlag der Kommission zur Entwicklung des integrierten Satellitennavigationssystems GALILEO¹⁰ stehen die Festlegung eines organisatorischen und rechtlichen Rahmens einerseits und von Durchführungsmaßnahmen andererseits in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass die Festlegung eines rechtlichen Rahmens ebenso wie die Analyse der für die praktische Verwirklichung notwendigen Bedingungen und die Erarbeitung eines Finanzierungssystems in Zusammenarbeit mit der Industrie für die Gemeinschaft von strategischer Bedeutung sind.

⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG, KOM(2000) 334 vom 7. Juni 2000, gestützt auf Artikel 141 Absatz 3.

⁹ KOM(2000) 6 vom 18.1.2000 „Hin zu einem europäischen Forschungsraum“; KOM(2000) 612 vom 14.10.2000.

¹⁰ Diese Aktion wurde 1999 vorgeschlagen: „Galileo - Beteiligung Europas an einer neuen Generation von Satellitennavigationsdiensten“, KOM(1999) 54. Im Jahr 2000 hat die Kommission die Phase der Konkretisierung des Galileo-Projekts eingeleitet.

Die Kommission hat im Weißbuch über **die gemeinsame Verkehrspolitik** eine Diskussion über die Frage angeregt, welche Maßnahmen z. B. im Bereich der technischen Harmonisierung, der transeuropäischen Netze und des Sozialrechts oder der Straßenverkehrssicherheit in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen und welche Maßnahmen, die z. B. die Städtepolitik oder die Raumordnung betreffen, eher in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

- Vorschlag zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes¹¹
- Vorschlag zur Änderung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich¹²

Das Regelungsmodell, das – ebenfalls im Rahmen eines grenzübergreifenden Vorgehens – im Vorschlag für eine Entscheidung¹³ zur Festlegung eines rechtlichen Rahmens für Netze und Dienstleistungen im Bereich der elektronischen Kommunikation verwendet wird, soll die zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten erforderliche Flexibilität gewährleisten.

1.2. Verhältnismäßigkeit

Ogleich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit meist zusammen mit dem Subsidiaritätsprinzip zitiert wird und auch logisch mit ihm verknüpft ist, sind beides eigenständige Grundsätze, die sich voneinander unterscheiden. Verhältnismäßigkeit bedeutet in den Bereichen, in denen eine ausschließliche Zuständigkeit vorliegt (in denen sich eine konkrete Subsidiaritätsprüfung also von vorneherein erübrigt) oder eine konkurrierende Zuständigkeit gegeben ist, dass darauf zu achten ist, dass die Rechtsnormen den nationalen, regionalen oder lokalen Behörden oder der Zivilgesellschaft keine Verpflichtungen auferlegen, die – gemessen an dem Ziel, das mit ihnen erreicht werden soll – sinnlos, überflüssig oder exzessiv sind. Die Frage der Effizienz der Rechtsvorschriften hängt damit unmittelbar zusammen: Rechtsvorschriften, die – weil sie zu viele Detailfragen regeln oder weil ihre Bestimmungen zu schnell von der Entwicklung überholt werden – nicht wirksam ihr Ziel erreichen, legen der Gesellschaft selbstverständlich unnötige Zwänge auf. Selbstverständlich ist die Kommission verpflichtet, die zur Verfolgung der Ziele des Vertrages erforderlichen Maßnahmen vorzuschlagen. Besondere Anstrengungen hat die Kommission auf dem Gebiet des Binnenmarkts unternommen. Die Kommission hat in ihren Vorschlägen auf Methoden wie die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten Rechtsnormen oder die bloße Festlegung von Zielen zurückgegriffen, d. h. sie hat es anderen überlassen, festzulegen, wie diese Ziele im Einzelnen erreicht werden sollen. Die Kommission ist dabei, ihre Reflexion über die Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zu vertiefen, wobei sie sich an zwei Anhaltspunkten orientiert, die sicherstellen sollen, dass die festgelegten Ziele im politischen und im rechtlichen Sinne erreicht werden. Diese Anhaltspunkte sind die Fähigkeit der nationalen und regionalen Behörden und der Zivilgesellschaft, die in einer Gemeinschaftsvorschrift festgelegten Ziele durch eigenes Handeln zu erreichen, und die Vereinbarkeit oder gar Übereinstimmung dieser Ziele mit der nationalen oder sektoriellen Praxis. Aus demselben Grund ist auch das

¹¹ KOM(1999) 277.

¹² 1047/97/EG, ABl. L 151 vom 11.6.1997 und 1741/99/EG, ABl. L 207 vom 5.8.1999.

¹³ Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.

Vorsorgeprinzip anzuwenden, das den Gesetzgeber verpflichtet, eine Abwägung zwischen den Freiheiten und Rechten von Personen, Wirtschaftssektoren und Organisationen und der Notwendigkeit vorzunehmen, die Gefahr negativer Folgen für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu verringern¹⁴.

Im Folgenden werden bestimmte Aspekte der Anwendung dieses Grundsatzes anhand zweier Beispiele unmittelbar verdeutlicht.

Der Europäische Rat hat die Kommission 1999 auf seiner Sondertagung in Tampere aufgefordert, als Beitrag zur Verfolgung des nunmehr in Artikel 13 EG-Vertrag verankerten Zieles (Bekämpfung des Rassismus und der Ausländerfeindlichkeit) so bald wie möglich Vorschläge zur Durchführung von Artikel 13 zu machen.

Dies ist der Hintergrund des Vorschlags für eine Richtlinie¹⁵ zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Die Mitgliedstaaten haben selbst eine ganze Reihe von Maßnahmen getroffen, darunter Gesetze, in den denen das Recht verankert ist, nicht aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft diskriminiert zu werden. In einigen Mitgliedstaaten ist dieses Recht auch verfassungsrechtlich geschützt. Die vorgeschlagene und bereits vom Gemeinschaftsgesetzgeber verabschiedete Richtlinie wird deshalb dazu beitragen, allen Unionsbürgern einen gemeinschaftsweiten Schutz gegen Diskriminierung zu gewähren; sie wird sich dabei aber darauf beschränken, die bereits jetzt in den Mitgliedstaaten gültigen Schutzbestimmungen zu verstärken und zu ergänzen und die entsprechenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

In der Wettbewerbspolitik ist die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Durchführung der Wettbewerbsregeln grundsätzlich davon ausgegangen, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden die Artikel 81 und 82 EG-Vertrag anwenden, dabei aber die Verfahrensvorschriften ihres Landes zugrunde legen. Zur Durchführung der Reform ist es daher nicht notwendig, die nationalen Verfahrensvorschriften vollständig zu harmonisieren. Geplant ist, auf Gemeinschaftsebene nur einige wenige Aspekte zu regeln, die sich unmittelbar auf die Funktionsfähigkeit des vorgeschlagenen Systems auswirken (vgl. Punkt 1.4.).

1.3. Die Zivilgesellschaft – ein unverzichtbarer Partner

Die „Zivilgesellschaft“ sieht sich ebenso wie die Wirtschaft mit Veränderungen konfrontiert, die sich aus dem Wandel ihres globalen Umfelds ergeben und denen nur mit neuen, leistungsfähigeren Strategien und Verfahren begegnet werden kann.

In einer sich entwickelnden Gesellschaft verschieben sich auch die sozialen Gleichgewichte, und diese Verschiebung verdient die Aufmerksamkeit der Gesetzgeber auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

Dies schlägt sich in der im Juni 2000 verabschiedeten **sozialpolitischen Agenda** nieder, die nicht auf eine Harmonisierung der Sozialpolitik, sondern auf ein gemeinsames Engagement für die europäischen Ziele und eine verstärkte Koordinierung der Sozialpolitik abzielt. Die sozialpolitische Agenda bildet einen politischen Rahmen, der allen Beteiligten (die Gemeinschaftsorgane, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden der Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und die NRO) eine aktive Mitwirkung ermöglicht, der aber auch der Unterschiedlichkeit der Systeme und Politiken der Mitgliedstaaten Rechnung trägt. In solchen

¹⁴ Mitteilung der Kommission zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM(2000) 1 vom 2.2.2000.

¹⁵ Richtlinie des Rates, KOM (1999) 565 vom 25.11.1999.

Fällen hält es die Kommission für wichtig, Initiativen anzuregen, die eine Interaktion zwischen der Ebene der Gemeinschaft und der nationalen, regionalen bzw. lokalen Ebene erleichtern.

Obgleich der Grundsatz der Gleichheit von Frauen und Männern einen der Grundwerte der Europäischen Union bildet, brauchen wir angesichts der veränderten sozialen Verhältnisse ein neues Konzept für die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau, nämlich eine Rahmenstrategie, die sämtliche Politikbereiche der Gemeinschaft einbezieht¹⁶. Die Gemeinschaft will dieses Ziel in den nächsten fünf Jahren erreichen und hält deshalb eine verstärkte Zusammenarbeit nicht nur mit den Mitgliedstaaten, sondern auch und vor allem mit den Sozialpartnern und den NRO für erforderlich. Der Beitrag, den sie als Vertreter der europäischen Zivilgesellschaft leisten können, wird von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung wirksamer Strategien auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sein.

Angesichts der raschen Veränderungen, die sich aus der Anwendung neuer Technologien ergeben, muss die Funktionsfähigkeit der Märkte durch neue Regulationsformen gesichert werden.

Der Europäische Rat von Lissabon hat die Bedeutung und Notwendigkeit einer Unterstützung der Märkte unterstrichen. Dies soll dadurch geschehen, dass ein günstigeres Umfeld für die Unternehmen geschaffen und Verwaltungsverfahren entwickelt werden, die den Bedürfnissen der Marktakteure besser angepasst sind.

Die strukturellen Marktformen, auf die der Europäische Rat von Lissabon hingewiesen hat, müssen zu einer Reflexion über die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für die Märkte führen, damit entweder Maßnahmen auf europäischer Ebene getroffen oder gegebenenfalls nationale oder regionale Entscheidungen zur Verfolgung derselben Ziele gefördert werden können.

Einerseits ist die Vereinfachung¹⁷ in diesem Zusammenhang sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene von großem Nutzen, da über den rechtlichen Rahmen für die Unternehmen auf zwei Entscheidungsebenen entschieden wird; andererseits ist die Frage zu prüfen, ob nicht ein neues Regelungskonzept gebraucht wird.

Damit letztlich Rechtsakte ausgearbeitet werden können, die den tatsächlichen Bedürfnissen der Rechtsanwender entsprechen, zielt diese Prüfung darauf ab, die allgemeinen Ziele festzulegen, die erreicht werden sollen, und anschließend auf mehreren Evaluierungsstufen die Auswirkungen dieser Ziele festzustellen.

Darüber hinaus können die Unternehmen bei der Festlegung der technischen Aspekte, der Normen und der Ausarbeitung der geeignetsten technischen Lösungen mitwirken, indem sie insbesondere die Institutionen auffordern, die Vorschriften den durch die neuen Technologien bedingten Veränderungen der Märkte anzupassen.

¹⁶ Mitteilung der Kommission KOM(2000) 335 „Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005)“.

¹⁷ vgl. Kapitel 2.3.

Die Gemeinschaft unterstützt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auf den Weltmärkten und behält dabei das Ziel im Auge, zu einem hohen Niveau des Verbraucherschutzes und -vertrauens und der Leistungen der Daseinsvorsorge beizutragen¹⁸. Leistungen der Daseinsvorsorge spielen bei der Verwirklichung dieser Ziele eine wichtige Rolle. Im neuen Artikel 16 EG-Vertrag wird die Rolle, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt spielen, ausdrücklich anerkannt. Der Europäische Rat hat in Lissabon auf die Bedeutung dieser Bestimmungen hingewiesen. Die Gemeinschaft berücksichtigt bei der Verfolgung dieser Ziele die Freiheit der Mitgliedstaaten, selbst zu bestimmen, welche Leistungen dem Gemeinwohl dienen, und untersucht sorgfältig die jeweilige Funktion der unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen in Verbindung mit der Regulierung solcher Dienste.

Zu erwähnen sind ferner die bereits erwähnten Überlegungen zur *gemeinsamen Verkehrspolitik* und zur *Umweltpolitik*; hier hat die Kommission vor, einen verstärkten Rückgriff auf freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie vorzuschlagen, die sich insbesondere auf die Entwicklung schadstoffarmer Fahrzeuge beziehen könnten.

Ebenfalls im *Bereich des Umweltschutzes* sollen Vorschläge vorgelegt werden, die darauf abzielen, die Umweltziele der Europäischen Union dadurch zu erreichen, dass an die Wirtschaftsteilnehmer appelliert wird, mehr Verantwortung zu übernehmen. Wie es beispielsweise im Vorschlag für eine Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte¹⁹ heißt, werden so die wesentlichen Ziele auf diesem Gebiet besser definiert werden können.

Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm²⁰ sieht eine enge Zusammenarbeit mit allen Akteuren auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vor. Im Richtlinienentwurf werden die wichtigsten Ziele für die zu treffenden Maßnahmen festgelegt: die nationalen, regionalen und lokalen Körperschaften sollen die geeignetsten Methoden und Ansätze zur Erreichung dieser Ziele zu entwickeln.

1.4. Eine neue Vorgehensweise der Gemeinschaft

Die Kommission hat in der Absicht, die Rechtsvorschriften zweckmäßiger und wirksamer zu gestalten, ein neues allgemeines Konzept entwickelt, das beispielsweise bei den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag zur Anwendung gekommen ist.

Zu beachten ist, dass auf einem an und für sich nicht „legislativen“ Gebiet, nämlich der Durchführung der in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Rechtsvorschriften, die Durchführungsbefugnisse den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten übertragen werden können. So ist es bei den allgemeinen Regeln für die Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag. Diese Bestimmungen beziehen sich auf wettbewerbsbeschränkende Abreden und auf die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung. Sie datieren aus dem Jahr 1962 und sehen vor, dass nur die Kommission wettbewerbsbeschränkende Abreden von dem grundsätzlichen Verbot, dem sie unterliegen, freistellen kann. Diese Regeln eigneten sich zwar gut für eine aus sechs Mitgliedstaaten bestehende Gemeinschaft mit einer kaum entwickelten Wettbewerbskultur.

¹⁸ KOM(2000)580 „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“.

¹⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronikaltgeräte, KOM(2000) 347.

²⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des EP und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, KOM(2000) 468.

Dies ist jedoch heute nicht mehr der Fall, denn mittlerweile haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend geändert: Die 15 Mitgliedstaaten haben nationale Behörden eingerichtet, die für die Durchführung des (meist dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft nachgebildeten) nationalen Wettbewerbsrechts und – in den meisten Mitgliedstaaten – des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft zuständig sind. Im Zuge der Fortentwicklung der Entscheidungspraxis der Kommission und der Rechtsprechung des Gerichtshofes wurden die Voraussetzungen für die Gewährung solcher Freistellungen weitgehend geklärt. Diese Faktoren haben die Kommission veranlasst, die Entwicklung eines neuen Konzepts für die Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag ins Auge zu fassen. Tiefgreifende Veränderungen werden sich in einer erweiterten Union der Zukunft als noch notwendiger erweisen, in der die Kommission nicht mehr in der Lage sein wird, allein die Einhaltung der Wettbewerbsregeln in der gesamten Union zu überwachen. Um den Wettbewerb wirksamer schützen zu können, wurde der einschlägige Vorschlag für eine Verordnung des Rates auf einen neuen Ansatz gestützt: die Verordnung basiert auf dem Gedanken, dass Artikel 81 EG-Vertrag sowohl von der Kommission als auch von den Wettbewerbsbehörden und den Gerichten der Mitgliedstaaten in vollem Umfang angewandt werden kann. Auf diese Weise soll die Verordnung in der gesamten Gemeinschaft gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, gleichzeitig aber sicherstellen, dass die erforderlichen Maßnahmen jeweils auf der am besten geeigneten Ebene getroffen werden²¹.

2. QUALITÄT DER RECHTSVORSCHRIFTEN

2.1. Konsolidierung, Kodifizierung und Neufassung

Die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit garantiert den Bürgern der Europäische Union Rechtsvorschriften, die ihren Ansprüchen an Qualität, Transparenz und Klarheit genügen.

Deshalb hat die Kommission dieses Jahr **5 Kodifizierungsvorschläge** angenommen, die 78 Rechtsakte ersetzen sollen, und **5 Kodifizierungen** vorgeschlagen, die 43 Rechtsakte ersetzen könnten.

Im Jahr 2000 hat die Kommission **3 Neufassungsvorschläge** zur Änderung von 15 Rechtsakten vorgelegt.

An der dokumentarischen Konsolidierung des Gemeinschaftsrechts wird nach wie vor intensiv gearbeitet: Dank dieser Arbeiten konnten der Öffentlichkeit dieses Jahr fast 1000 konsolidierte Rechtsakte in allen Sprachfassungen auf den Websites von EURlex und Celex zugänglich gemacht werden.

²¹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag niedergelegten Wettbewerbsregeln und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1017/68, (EWG) Nr. 2988/74, (EWG) Nr. 4056/86 und (EWG) Nr. 3975/87.

Angenommene Kodifizierungsvorschläge

- Richtlinie 2000/13/EG vom 20.3.2000 über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür
- Richtlinie 2000/29/EG vom 8.5.2000 über Schadorganismen der Pflanzen
- Richtlinie 2000/12/EG vom 20.3.2000 über Kreditinstitute
- Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 vom 22.5.2000 über Eigenmittel
- Richtlinie über biologische Arbeitsstoffe zur Kodifizierung der Richtlinie 90/679/EWG

Vorgelegte Kodifizierungsvorschläge

- Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen - KOM(2000) 259
- Richtlinie über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten - KOM(2000) 313
- Richtlinie über die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Börsennotierung und über die hinsichtlich dieser Wertpapiere zu veröffentlichenden Informationen
- Richtlinie zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel
- Richtlinie zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel

Vorgelegte Neufassungsvorschläge

- Richtlinie über Lebensversicherungen - KOM(2000) 398
- Richtlinie über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest
- Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge, KOM(2000) 275

2.2. Redaktionelle Qualität

Ganz oben auf der politischen Tagesordnung steht nach wie vor das Bestreben der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten als den wichtigsten Gesetzgebern, ihre Rechtsvorschriften klarer, einfacher und verständlicher zu gestalten. Die Kommission befürwortet und fördert weiterhin den Gedankenaustausch und den Dialog mit den Mitgliedstaaten und den anderen Organen. Eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe, der Mitarbeiter der Juristischen Dienste der Organe angehören, ist 1999 regelmäßig zusammengetroffen, um über die redaktionelle Qualität zu diskutieren.

Nach dem Abschluss der interinstitutionellen Vereinbarung über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Jahre 1998 haben die Organe Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vereinbarung getroffen. Sie haben gemeinsam an der Ausarbeitung eines einheitlichen praktischen Leitfadens für die Verfasser legislativer Texte mitgewirkt, der am 16. März 2000 von den drei Juristischen Diensten fertiggestellt wurde.

Die Kommission hat ihrerseits Maßnahmen getroffen, um die sonstigen Verpflichtungen umzusetzen, die sich aus dem Schlussteil der Vereinbarung ergeben, insbesondere durch Fortbildungsmaßnahmen und eine Ex-ante-Überprüfung der Qualität der Texte.

Die Vereinbarung wurde im ABl. Nr. 73 du 17.3.99 veröffentlicht. Darin wird auf die der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam beigefügte Erklärung Nr. 39 zur redaktionellen Qualität Bezug genommen.

2.3. Vereinfachung

Die Kommission achtet darauf, dass die vor mehreren Jahren angeregte Entwicklung hin zu einfacheren Rechtsvorschriften der Gemeinschaften nicht zum Erliegen kommt.

Die SLIM-Initiative (Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften) ist nach wie vor eines der deutlichsten und ehrgeizigsten Beispiele hierfür. Die Kommission setzt sich nun noch stärker dafür ein, die Qualität der Regelungen zu verbessern und deren Anzahl zu verringern. Aus diesem Grund hat die Kommission eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament angenommen, die auf eine effizientere Ausgestaltung dieser Initiative abzielt.

KOM(2000) 104 vom 28.2.2000, Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat „Überprüfung der SLIM-Initiative: Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt“

- Die in den ersten drei Phasen der SLIM-Initiative gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die 1996 festgelegten Hauptziele der Initiative – nämlich festzustellen, wie die Binnenmarktvorschriften vereinfacht werden können – mittlerweile erreicht sind. Soll dieses Instrument noch leistungsfähiger und wirksamer werden, so müssen diese Ziele jetzt neu formuliert und der Begriff der „Vereinfachung“ konzeptionell präzisiert und ausgelegt werden.
- Die zu prüfenden Rechtsgebiete werden zur Zeit auf der Grundlage von Vorschlägen festgelegt, die die Mitgliedstaaten, das Europäischen Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, Berufs- oder Wirtschaftsverbände oder die Kommission vorlegen.

Derzeit verfügen wir über keine Kriterien, die uns die Auswahl der zu prüfenden Rechtsgebiete erleichtern würden; es gibt keine klaren Regeln dafür, welche Sektoren besonders in Frage kommen. Deshalb besteht die Gefahr, dass bestimmte Rechtsgebiete, die einer Vereinfachung bedürfen, schlicht „vergessen“ werden. „Das Alter“ der zu vereinfachenden Rechtsvorschriften ist ebenfalls ein Faktor, den es zu berücksichtigen gilt. Die Rechtsvorschriften, die den SLIM-Teams vorgelegt werden, sind in der Regel mindestens fünf Jahre alt, die Basisvorschriften gelten oft sogar schon seit 10 oder 20 Jahren.

Im Zuge der laufenden Überprüfung ist sich die Kommission dessen bewusst, dass der Auswahlprozess verbessert werden muss. Sie wird daher die verschiedenen Akteure auffordern, ihr Vorschläge für entsprechende Maßnahmen vorzulegen. Zum anderen wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten über die Auswahl der Rechtsgebiete, die einer Prüfung unterzogen werden sollen, diskutieren. Mit dem Europäischen Parlament sollen geeignete Konsultationsverfahren vereinbart werden.

- Die Kommission schlägt vor, für mehr Transparenz zu sorgen und die Zusammenarbeit mit den betreffenden sektoralen Ausschüssen sowie mit der vorgeschlagenen Untergruppe des Beratenden Ausschusses für den Binnenmarkt zu verstärken, der zu Beginn und am Ende jeder Phase einberufen wird.
- Die Transparenz ist von grundlegender Bedeutung für diese Initiative; deshalb müssen über die SLIM-Initiativen in regelmäßigen Abständen ausführliche Berichte vorgelegt werden.
- Die Kommission wird alljährlich ein Arbeitspapier veröffentlichen, in dem sie ausschließlich eine Auswertung der SLIM-Berichte vornehmen und über den Stand der Legislativvorschläge sowie über eventuelle Verzögerungen berichten wird.

Die SLIM-Initiative ist für die Vereinfachung der Rechtsetzungstätigkeit auf dem Gebiet der Unternehmenspolitik von besonders großer Bedeutung. Als Beispiel hierfür und für die Notwendigkeit, dieses Instrument zwecks Erzielung synergischer Wirkungen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften durch die Kommission zu nutzen, lässt sich die Mitteilung der Kommission über die Aufstellung des mehrjährigen Programms (2001-2005) für die Unternehmen nennen, in der vorgesehen ist, dass die Unternehmenspolitik in den kommenden fünf Jahren einer Prüfung des bisher auf diesem Gebiet Erreichten unterzogen wird.

Im Rahmen der Verbesserung der Rechtsetzung ist auch auf den Gedanken hinzuweisen, der hinter dem von der Kommission nach wie vor praktizierten „Business Impact Assessment“ steht.

KOM(2000) 256 vom 11.5.2000 „Herausforderungen an die Unternehmenspolitik in der wissensbasierten Wirtschaft“

Dieser Ansatz ist besonders wichtig, denn damit wird der Aufruf des Europäischen Rates von Lissabon umgesetzt, der für die EU ein neues strategisches Ziel festgelegt hat, das in den kommenden zehn Jahren verfolgt werden soll: die Entwicklung einer wissensbasierten Wirtschaft in Europa. In der Praxis bedeutet das: wir müssen ein dem Wettbewerb förderliches, dynamisches Umfeld für die europäischen Unternehmen schaffen, in dem sie entstehen, wachsen und neue Ideen entwickeln können und das ihnen den Zugang zu den Märkten erleichtert.

Sollen diese Ziele erreicht werden, so müssen vor allem die zur Zeit geltenden und auch künftige Regelungen entfrachtet und vereinfacht werden, dies allerdings ohne die Verfolgung der allgemeinen politischen Ziele zu beeinträchtigen.

Ein Zeitraum von fünf Jahren ist zwar kurz, sollte aber ausreichen, um eine Bewertung des bisher Erreichten auf der Grundlage der in der Praxis gemachten Erfahrungen zu ermöglichen.

Ein weiteres Beispiel für die Anstrengungen, die die Kommission im Hinblick auf die Vereinfachung und Modernisierung unternimmt, sind die seit 1998 laufenden Arbeiten an der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Verordnung Nr. 1408/71, KOM(1998) 779 vom 21. Dezember 1998

Das konstante Bemühen um eine flexiblere Ausgestaltung und Verbesserung des Gemeinschaftsrechts erstreckt sich auf mehrere Rechtsgebiete²². Die Vorschläge für Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 79/267/EWG bzw. der Richtlinie 73/239/EWG zielen auf eine Vereinfachung und Aktualisierung der geltenden Vorschriften über die Solvabilitätsspannanforderungen bei Lebens- und Schadensversicherungsunternehmen ab.

²²

Die Kommission hat Reformen in verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren vorgeschlagen, um zu einer Verringerung der geltenden Verordnungen zu gelangen und gleichzeitig Änderungen herbeizuführen, die darauf abzielen, die bürokratischen Lasten der Landwirte zu verringern und den nationalen Behörden die Verwaltung zu erleichtern.

Dieses Bemühen zeigt sich ferner in den Maßnahmen zur Beteiligung der Bewerberländer an Programmen und Agenturen der Gemeinschaft. Ein Vorschlag für einen Rahmenbeschluss, der im Laufe dieses Jahres vorgelegt werden soll, wird an die Stelle der sonst erforderlichen zahlreichen Vorschläge für Einzelbeschlüsse für jedes Gemeinschaftsprogramm treten.

Legislative Initiativen wurden auch im Bereich des gemeinschaftlichen Versandverfahrens und der Haushaltsordnung der Gemeinschaft ergriffen.

- Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Regelung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2000) 461
- Vorschlag für einen Beschluss des gemischten Ausschusses EG-EFTA „Gemeinsames Versandverfahren“ zur Änderung des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren
- Vorschlag für einen Beschluss des gemischten Ausschusses EG-EFTA „Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr“ zur Änderung des Übereinkommens zur Vereinfachung der Förmlichkeiten im Warenverkehr

BEGRÜNDUNG DER RECHTSAKTE

„Jeder Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften wird begründet, um zu rechtfertigen, dass dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden; die Feststellung, dass ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, muss auf qualitativen oder – soweit möglich – auf quantitativen Kriterien beruhen.“

I. REGELUNGSLÜCKEN BESEITIGEN UND POSITIVE LÖSUNGEN FÖRDERN

Zur Rechtfertigung von Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zieht die Kommission zwei Kriterien heran, die sich gegenseitig ergänzen:

1. Das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen könnte sich negativ auf die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten geplanten Vorkehrungen auswirken und/oder gegen die Anforderungen des Vertrages verstoßen.
2. „Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.“

Die Anwendung des ersten Kriteriums lässt sich anhand der drei folgenden Beispiele erläutern:

- 1) In ihrem Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten* (KOM(2000) 347) weist die Kommission auf Folgendes hin:

- „Unterschiedliche nationale Konzepte für die Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten schränken die Wirksamkeit der nationalen Recyclingstrategien ein, da dies die Gefahr der grenzüberschreitenden Verbringung von Elektro- und Elektronikaltgeräten in Länder mit billigeren Entsorgungssystemen erhöht.“
- Die unterschiedliche Anwendung des Grundsatzes der Herstellerhaftung in den Mitgliedstaaten führt zu erheblichen Unterschieden in der finanziellen Belastung der Wirtschaftsbeteiligten.
- Unterschiedliche nationale Standards für eine "recyclinggerechte Konstruktion", einschließlich des schrittweisen Ersatzes bestimmter Stoffe, könnten Auswirkungen auf den Handel mit Elektro- und Elektronikgeräten haben.“

- 2) In ihrem Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften und harmonisierten Verfahrensregeln für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen* (KOM(2000) 179) zählt die Kommission zahlreiche negative Folgen auf, die das Fehlen eines einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Rahmens haben könnte:

- „Der Preis eines Nichttätigwerdens läge vor allem darin, dass die **Zahl der Verluste** von Schiffen dieses Typs und ihrer Besatzungen **unannehmbar hoch** bliebe.
- Außerdem wäre es bei weiterem Fehlen harmonisierter Kriterien für die Eignung von Massengutschiffen zum Laden oder Löschen von Massengütern nicht zu verhindern, dass **unterklassige und überaltete Tonnage** aus Fahrtgebieten mit strengeren Sicherheitsvorschriften nach Europa abwandert.
- Ferner könnte ein Nichttätigwerden als Folge der Anwendung unterschiedlich strenger Sicherheitsvorschriften und -verfahren für das Laden und Löschen von Massengütern zu einer **Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Umschlagsanlagen** führen.
- Schließlich bliebe bei Nichttätigwerden **das Problem ungelöst**, das sich für Massengutschiffe ergibt, wenn Umschlagsanlagen den zur Vermeidung einer übermäßigen Belastung der Schiffsverbandteile oder ihrer Beschädigung während der Umschlagsarbeiten erstellten Lade- oder Löschplan **ablehnen** oder nicht einhalten.

- 3) In ihrem Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Einrichtung zur betrieblichen Altersversorgung* (KOM(2000) 507) erläutert die Kommission – auch anhand quantitativer Indikatoren – welche bedauerlichen Folgen sich daraus ergeben, dass es für die Tätigkeiten der Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung keine spezielle Regelung auf Gemeinschaftsebene gibt:

„In der Gemeinschaft besteht keine Übereinkunft darüber, wie die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung den Binnenmarkt und den Euro zur Optimierung ihrer Investitionen auf den Finanzmärkten nutzen können. Die Vorschriften hierfür sind von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige dieser Vorschriften möglicherweise über das hinausgehen, was zur Gewährleistung einer soliden Aufsicht über Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung erforderlich ist. Wenn dies der Fall ist, könnten dadurch die Anwendung des Grundsatzes des freien Kapitalverkehrs behindert und die Erträge der Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung geschmälert werden. Zwischen 1984 und 1998 lagen die durchschnittlichen jährlichen realen Anlagerenditen der Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung bei rund 6 % in den Mitgliedstaaten mit strengen quantitativen Anlagevorschriften und bei über 10 % in Mitgliedstaaten, die den Vermögensverwaltern größere Freiheit einräumen. Geringere Erträge bedeuten geringere Auszahlungen oder höhere Beiträge. Die indirekten Arbeitskosten steigen ebenso wie die Kosten für die Finanzierung der Alterssicherungssysteme. Die Anlagepolitik im Bereich der zusätzlichen Altersversorgung hängt von dem Rentenprodukt und der vertraglichen Verpflichtung des Rentenanbieters ab. Bei Einschränkung der Möglichkeiten zur Streuung der Vermögenswerte führen restriktive Vorschriften möglicherweise auch zu Komplikationen beim Risikomanagement und verringern die Sicherheit der Anlagenportfolios. Übermäßige Einschränkungen bei Aktien, die gewöhnlich aufgrund ihrer Bindung an das Wachstum von Wirtschaft und Produktivität langfristig weniger schwankungsanfällig sind als Staatsanleihen, können sich diesbezüglich negativ auswirken. Deshalb muss man sich unbedingt auf Anlagevorschriften einigen, die den infolge der Wirtschafts- und Währungsunion entstandenen umfassenderen und liquideren Kapitalmärkten entsprechen. Wegen des Fehlens einer ordnungsgemäßen Koordinierung auf Gemeinschaftsebene sind die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung die einzigen großen Finanzinstitute, die ihre Dienstleistungen nicht unter den gleichen Voraussetzungen wie Banken, Versicherungsunternehmen und Wertpapierfirmen in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Niederlassung erbringen können. Berechnungen haben ergeben, dass ein europaweit tätiges Unternehmen Kosten in Höhe von rund 40 Mio. EUR pro Jahr aufwenden muss, um getrennte Systeme der betrieblichen Altersversorgung in den einzelnen Mitgliedstaaten einzurichten.

Die beiden genannten Kriterien ergänzen sich gegenseitig. Deshalb weist die Kommission in diesen Vorschlägen auch darauf hin, dass eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene überdies Vorteile bringt (zweites Kriterium). Dies gilt insbesondere für

- (1) den Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten* (KOM(2000) 347 endg.), in dem die Kommission unterstreicht, dass die wirtschaftliche Tragbarkeit des Recyclings mancher Bauteile von Elektro- und Elektronikgeräten erst durch eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene gesichert werden kann: „Für verschiedene Bauteile von Elektro- und Elektronikgeräten ist das Recycling **nur wirtschaftlich tragbar**, wenn große Mengen von Abfall verarbeitet werden. **Nach dem Grundsatz des Größenvorteils würden nur einige wenige zentrale Anlagen in Europa diese Abfälle verarbeiten**“.
- (2) den Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften und harmonisierten Verfahrensregeln für das sichere Be- und Entladen von Massengutschiffen* (KOM(2000) 179 endg.). Hier macht die Kommission deutlich, dass die Schaffung eines harmonisierten und **verbindlichen** rechtlichen Rahmens „verhindern [kann], dass beim Umschlag Fehler auftreten, die die Bausefugesicherheit dieser Schiffe beeinträchtigen und möglicherweise zum Verlust der Schiffe und ihrer Besatzungen beitragen können. Es bestehen [bereits] internationale Vereinbarungen über geeignete Grundsätze und Verfahren zur Verbesserung der Sicherheit beim Be- und Entladen von Massengutschiffen. Da diese Grundsätze und Verfahren jedoch nicht bindend sind, kann ihre Umsetzung in der Gemeinschaft nur durch Schaffung eines durchsetzbaren und harmonisierten gemeinschaftsrechtlichen Rahmens gewährleistet werden.
- (3) den Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Einrichtung zur betrieblichen Altersversorgung* (KOM(2000) 507 endg.).

II. BEACHTUNG DES SUBSIDIARITÄTSPRINZIPS: GEEIGNETE BEGRÜNDUNGSFORMULIERUNGEN

Wenn die Kommission die Notwendigkeit einer Maßnahme auf Gemeinschaftsebene begründet, greift sie entweder in den Erwägungsgründen oder in der Begründung des Rechtsakts im Wesentlichen auf zwei Formulierungsmuster zurück. Das eine könnte man als „**deskriptiv**“, das andere als „**analytisch**“ bezeichnen. Das Letztere gliedert sich nach mehreren Fragen und wurde bereits im Zuge der Vorbereitung der interinstitutionellen Vereinbarung von 1993 entwickelt.

Im Folgenden wird je ein Rechtsakt als Beispiel für das deskriptive bzw. analytische Formulierungsmuster genannt:

1. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (KOM(2000) 303):

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Rechtfertigung und Mehrwert

Die Aufnahme des neuen Titels IV "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft macht den Willen der Hohen Vertragsparteien deutlich, der Europäischen Gemeinschaft Befugnisse in diesen Bereichen zu übertragen. Allerdings verfügt die Europäische Gemeinschaft nicht über die ausschließliche Zuständigkeit auf diesem Gebiet, so dass sie selbst wenn der politische Wille vorliegt, eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu schaffen, in Einklang mit Artikel 5 EGV handeln muss, d. h. "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können". Der vorliegende Richtlinienentwurf erfüllt diese Bedingungen.

Der Grundsatz der Subsidiarität

Die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erfordert Maßnahmen zur Regelung von Asyl-, Flüchtlings- und Vertriebenenfragen. Der vorliegende Vorschlag zielt insbesondere darauf ab, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen einzuführen und zu einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten beizutragen. Diese Normen und Maßnahmen müssen in allen Mitgliedstaaten unter Anwendung bestimmter Mechanismen und Mindestgrundsätze durchgeführt werden können. Gegenwärtig gelten in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Kriterien für die Gewährung vorübergehenden Schutzes. Um Mindestnormen auf Gemeinschaftsebene festzulegen, bedarf es einer Maßnahme wie der vorgeschlagenen. Durch Mindestnormen kann auch die Möglichkeit begrenzt werden, dass die Staatsangehörigen dritter Länder ihr Zielland ausschließlich nach dem Kriterium der günstigsten Leistungen auswählen. Darüber hinaus kann Solidarität auf europäischer Ebene organisiert werden.

Werden allerdings keine europäischen Vorschriften zur Gewährung vorübergehenden Schutzes erlassen, hätte dies negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der anderen Instrumente, die zur Regelung der Asylproblematik geplant sind.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Damit das mit dem Vorschlag angestrebte Ziel erreicht und die Umsetzung der Richtlinie gewährleistet werden kann, muss für die Gemeinschaftsaktion eine äußerst einfache Form gewählt werden. Man entschied sich für die Richtlinie als Rechtsetzungsinstrument, da eine Richtlinie die Festlegung von Mindestnormen ermöglicht, den Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet wird, jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt. Der Richtlinienentwurf zielt nicht darauf ab, Normen für die Auslegung der Genfer Konvention, des subsidiären Schutzes oder sonstiger Aspekte des Aufenthaltsrechts für Ausländer einzuführen. Diese Themen werden Gegenstand anderer Vorschläge sein. Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie konzentriert sich auf einen Korpus von für die Kohärenz der Aktion unverzichtbaren Mindestnormen.

2. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Anforderungen und der Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen (KOM(2000) 7):

„Rechtfertigung einer Maßnahme auf Gemeinschaftsebene

- 1) Welche Ziele werden angesichts der Verpflichtungen der Gemeinschaft mit der geplanten Maßnahme verfolgt?

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Rechtssicherheit hinsichtlich der Anwendung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften über ausschließliche Rechte und staatliche Beihilfen vor dem Hintergrund des im Entstehen begriffenen Binnenmarktes für den öffentlichen Personenverkehr zu verbessern.

Zur Verwirklichung dieser Ziele enthält er klare Vorschriften in Bezug auf die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit von ausschließlichen Rechten (insbesondere hinsichtlich ihrer Geltungsdauer und der Vergabemethoden) und von finanziellem Ausgleich für Betreiber für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Anforderungen der Behörden (gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gemäß Artikel 73 des Vertrags).

Gleichzeitig wird die vorgeschlagene Verordnung die Effizienz im öffentlichen Verkehr erhöhen. Dies ist von großer Bedeutung für die Erfüllung der Ziele der Gemeinschaft in Bezug auf die globale Erwärmung, die Senkung der Kohlendioxidemissionen, die Verminderung der Verschmutzung, die Förderung des Wirtschaftswachstums in der Gemeinschaft und die Förderung der sozialen Einbindung. Wenn die derzeitige Entwicklung, die darauf hinausläuft, dass immer stärker auf das Auto zurückgegriffen und der öffentliche Verkehr immer weniger in Anspruch genommen wird, nicht aufgehalten wird, sind diese Ziele nicht zu erreichen. Die Fahrgastzahlen am öffentlichen Verkehr werden ständig weiter zurückgehen, wenn es nicht gelingt, sein Dienstleistungsangebot erheblich effizienter und attraktiver zu gestalten.

- 2) Ist die Gemeinschaft für die geplante Maßnahme ausschließlich zuständig oder gemeinsam mit den Mitgliedstaaten?

Die Maßnahme fällt teilweise unter die gemeinsame Zuständigkeit (Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe d) des Vertrags), teilweise unter die alleinige Zuständigkeit (Artikel 89 des Vertrags) der Gemeinschaft.

- 3) Wieweit betrifft das Problem die Gemeinschaft (z.B. wie viele Mitgliedstaaten sind betroffen, und was galt bisher)?

Die Verordnung betrifft alle Mitgliedstaaten.

Damit eine Verzerrung des Wettbewerbs vermieden wird, muss die Art und Weise, wie die Maßnahmen der Behörden zur Gewährleistung der Anforderungen des öffentlichen Dienstes behandelt werden, dort, wo sich dies auf den Wettbewerb auswirkt, verbessert und harmonisiert werden, indem vor allem die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge und die Gewährung ausschließlicher Rechte in sämtlichen Mitgliedstaaten im Sinne eines kohärenten nichtdiskriminierenden Verfahrens des Wettbewerbs vereinheitlicht werden.

Derzeit bestehen noch große Unterschiede zwischen der Praxis der einzelnen Mitgliedstaaten, und ein gemeinschaftsweiter Ansatz – insbesondere hinsichtlich der ausschließlichen Rechte – wurde bisher noch nicht verwirklicht.

- 4) Welche Lösung ist am wirksamsten, wenn man die Möglichkeiten der Gemeinschaft mit denen der Mitgliedstaaten vergleicht?

Angesichts der Tatsache, dass Rechtssicherheit in den Fällen geschaffen werden muss, in denen Betreiber aus einem Mitgliedstaat sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen und dort Zugang zum Markt des öffentlichen Verkehrs suchen, ist eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene die wirksamste Lösung.

Zu diesem Zweck sieht der Vorschlag einheitliche Vorschriften vor für

- den Einsatz von Verträgen zwischen Behörden und Betreibern;
- die Entschädigung von Betreibern für die Erfüllung der Anforderungen des öffentlichen Dienstes;
- die Vergabe ausschließlicher Rechte;
- die Einführung des Wettbewerbs und den Umgang damit;
- eine erhöhte Transparenz.

5) Welchen zusätzlichen Nutzen bringt die geplante Maßnahme der Gemeinschaft, und was wäre der Preis eines Nichttätigwerdens?

Da der Zweck dieser Maßnahme die Einführung gemeinsamer Vorschriften ist, die in allen Mitgliedstaaten gelten, kann dies nur durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften erreicht werden, nicht durch einzelstaatliche Maßnahmen.

Die Verordnung fördert effiziente und attraktive öffentliche Verkehrsdienste und wird es den Mitgliedstaaten ermöglichen, gestützt auf gemeinsame Normen in Bezug auf Transparenz und Nichtdiskriminierung, die in einem klaren Regelwerk der Gemeinschaft festgelegt sind, spezifische nationale Regelungssysteme zu entwickeln. Die Verordnung wird darüber hinaus Beschränkungen für Maßnahmen der Mitgliedstaaten aufheben, die in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 enthalten und inzwischen überholt sind.

Derzeit fehlt ein einheitlicher Rechtsrahmen gemeinschaftlicher Vorschriften, dies könnte infolge einander widersprechender Gerichtsurteile in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zur Störung des Systems zur Regelung des öffentlichen Verkehrs führen.

6) Welche Handlungsmöglichkeiten hat die Gemeinschaft (Empfehlung, finanzielle Unterstützung, Rechtsvorschriften, gegenseitige Anerkennung etc...)?

Der Vorschlag stützt sich unter anderem auf Artikel 89 des Vertrags, der der Gemeinschaft keine andere Wahl als den Erlass einer Verordnung lässt.

Weder finanzielle Unterstützung noch gegenseitige Anerkennung wären ein geeigneter Weg zur Durchsetzung eines Mindeststandards, der gemeinschaftsweit Anwendung findet.

7) Ist eine einheitliche Regelung erforderlich, oder genügt eine Richtlinie mit allgemeinen Zielen, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist?

Damit die Ziele des Vorschlags erreicht werden können, müssen die Grundsätze der Transparenz und der Nichtdiskriminierung, die sie fördern will, gleichzeitig in sämtlichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in klarer, präziser und zu vereinbarenden Form aufgenommen werden. Die Gemeinschaft hat keine andere Wahl, als eine Verordnung zu erlassen (siehe 6), die der geeignete Weg zur Durchsetzung dieser Ziele ist. In jedem Fall legt der Vorschlag fest, wie die genannten Grundsätze auf verschiedene Regelungsverfahren angewandt werden sollten, ohne jedoch vorzugeben, für welches dieser Verfahren sich die Behörden eines Mitgliedstaats in einem bestimmten Fall entscheiden.

III. DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP UND SEINE BEDEUTUNG AUF DER INTERNATIONALEN EBENE

Angesichts der Globalisierung muss sich die Union Gedanken darüber machen, dass bestimmte Probleme möglicherweise über die Grenzen der Union hinausgehen und deshalb auf internationaler Ebene gelöst werden müssen. In solchen Fällen ist eine enge Abstimmung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten durch eine gemeinsame Festlegung von Leitlinien unabdingbar. Die Kommission hat beispielsweise die beiden folgenden Begründungen angeführt, die auf diesem Ansatz beruhen:

1. *Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (KOM(2000) 407)*

Derzeit wird die Harmonisierung der Frequenznutzung auf weltweiter Ebene im Rahmen der Internationalen Fernmelde-Union (ITU mit 189 Mitgliedsländern) und deren Weltfunkkonferenzen (WRC) vorgenommen und auf europäischer Ebene in der CEPT²³ mit 43 Mitgliedsländern. Angesichts der Globalisierung der Funkmärkte sollte eine Harmonisierung auf möglichst hoher Ebene Größensparnisse (d.h. niedrigere Kosten für Geräte) und eine europa- und weltweite Verfügbarkeit von Diensten (d.h. internationales Roaming) ermöglichen, da die Harmonisierungsbestrebungen über die Grenzen der Gemeinschaft hinausgehen werden. Es ist daher notwendig, dass die Gemeinschaft bei den Tätigkeiten aller einschlägigen internationalen Organisationen und Konferenzen im Zusammenhang mit der Frequenzverwaltung, z.B. bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und deren Weltfunkkonferenzen (WRC)²⁴, angemessen vertreten ist. Bei internationalen Verhandlungen sollten die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft ein gemeinsames Vorgehen entwickeln und während der gesamten Verhandlungen eng zusammenarbeiten, um die Gemeinschaft auf internationaler Ebene geschlossen zu vertreten.

2. *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, „Aktion gegen Antipersonenminen: ausbau des beitrags der Europäischen Union“ (KOM(2000) 111)*

Bessere internationale Koordinierung und Komplementarität: Die Vielzahl der Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung von Antiminenaktionen wirft spezielle Koordinierungs-, Kohärenz- und Transparenzprobleme auf. Es gibt gute Gründe für eine bessere internationale Koordinierung, die Rationalisierung der Verfahren und eine größere Einheitlichkeit der Gemeinschaftsaktionen. Eine aufgestockte, eigene Haushaltslinie, die den Erfordernissen des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, Herstellung und Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung entspricht, wird dazu beitragen, dass allgemein und in jedem der betroffenen Länder effizientere Aktionen durchgeführt werden, die genau durch die wichtigsten Geber für Antiminenaktionen koordiniert sind. Wie auch bisher unterstützt die Europäische Union den Ausbau des UN-Minenaktionsdienstes (UNMAS) innerhalb der UNO als Schnittstelle für Daten und Informationen zur Hilfestellung für Geber sowie die Entwicklung von UN-Programmen in Abstimmung mit Gebern und anderen wichtigen Beteiligten. Zur Förderung dieses Prozesses haben sich die Kommission und die Mitgliedstaaten in vollem Umfang an der "Mine Action Support Group" (MASG) in New York beteiligt und pflegen enge Kontakte zur UNMAS.

²³ Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen.

²⁴ Die Kommission hat Berichte über die für die Gemeinschaft bedeutsamen WRC-Angelegenheiten vorgelegt: KOM(1997) 304, KOM(1998) 298 und KOM(2000) 86.

16.02.01

Beschluss

des Bundesrates

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat: "Bessere Rechtsetzung 2000" (gemäß Artikel 9 des Protokolls zum EG-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

KOM (2000) 772 endg.; Ratsdok. 14253/00

Der Bundesrat hat in seiner 759. Sitzung am 16. Februar 2001 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission in ihrem Bericht "Bessere Rechtsetzung 2000" ausführlicher als in den vergangenen Jahren auf Begriff und Anwendung der Subsidiarität im engeren Sinn und intensiv auf aktuelle Rechtsetzungsmaßnahmen eingeht. Damit ist einem Wunsch des Bundesrates aus früheren Stellungnahmen Rechnung getragen. Auch die Darstellung von Begründungsbeispielen im Anhang ist sehr zu begrüßen. Notwendig wäre jedoch, dass sich die Begründungselemente auch in den Erwägungsgründen konkret niederschlagen mit Blick auf die Praxis des Europäischen Gerichtshofes, die Erwägungsgründe zur Auslegung der Rechtsakte heranzuziehen.
2. Weiterhin begrüßt der Bundesrat, dass sich die Kommission der Notwendigkeit bewusst ist, die Zahl der Regelungen zu reduzieren und die Qualität der Rechtssetzungsakte zu verbessern.

...

3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Belange der Regionen und lokalen Gebietskörperschaften verstärkt berücksichtigen will. Sie kommt damit einem Wunsch des Bundesrates in seiner Stellungnahme zum Kommissionsbericht "Eine bessere Rechtsetzung 1999" (BR-Drucksache 721/99 (Beschluss)) nach, wonach auf die Auswirkungen europäischer Politik und Gesetzgebung auf die lokalen Gebietskörperschaften zu achten sei.
4. Der Bundesrat bedauert, dass die Kommission nach wie vor an der Auffassung festhält, alle Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes fielen in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft.
5. Darüber hinaus vermisst der Bundesrat in den Ausführungen der Kommission ein durchgängig geltendes Definitions- und Prüfraster, an Hand dessen sie die Vereinbarkeit von Maßnahmen mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit überprüft. So wird auch in den im Anhang aufgeführten Beispielen nicht nachvollziehbar dargelegt, wie die strukturierte Prüfung vor Erlass einer Maßnahme aussieht. Die Suche nach "geeigneten Begründungsformulierungen" kann diesen Prozess nicht ersetzen.
6. Der Bundesrat erinnert daran, dass aufgrund des ständigen Wandels der Lebensverhältnisse, auf den die Kommission selbst hinweist, immer wieder geprüft werden muss, ob bestehende Rechtsakte noch mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip übereinstimmen. Soweit dies nicht mehr der Fall ist, muss die Gemeinschaft solche Regelungen zurücknehmen.
7. Der Bundesrat betrachtet mit Sorge die Anklänge an die früher bereits aufgegebene sog. "Besser-Klausel". Die im Leitsatz 1.1.2 aufgegriffene Linie setzt sich in den zitierten Begründungserwägungen fort. Über den Umweg der "Negativ-Klausel" sollte nicht der Weg zur alten "Besser-Klausel" beschritten werden. Der Bundesrat teilt nicht die Auffassung der Kommission, dass der (wirtschaftliche) Grundsatz des Größenvorteils eine Rechtfertigung für eine Regelung durch europäisches Recht sei, es sei denn diese ist mit deutlichen Vorteilen verbunden (Ziffer 5, 3. Tiert des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Mit dieser Argumentation könnte beinahe jede Regelung auf die EU-Ebene gezogen werden. Kritisch ist auch der in der Einleitung gewählte Begriff der "aktiven An-

wendung des Subsidiaritätsprinzips" zu sehen, der zu einer Umkehrung der ursprünglich beabsichtigten Selbstbeschränkung der höheren Ebene führen kann.

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf zu achten, dass die Zielformulierung im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung die Kompetenzgrenzen einhält, und die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik, aber auch der Kultur- und Bildungspolitik zu beachten. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass dabei ausreichend Spielräume für nationale und regionale Politik erhalten bleiben und die Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat bei der Erarbeitung der Ziele im Rahmen der vom Europäischen Rat in Lissabon beschlossenen Methode der offenen Koordinierung gewährleistet bleiben. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung vorgesehene politische Selbstverpflichtung auf entsprechende Ziele nicht verkennen darf, dass der Handlungsspielraum der verschiedenen Akteure der verschiedenen Ebenen durch die Zuständigkeitsaufteilung des EG-Vertrages und das Subsidiaritätsprinzip rechtlich gebunden ist. Die Bundesregierung wird deshalb gebeten sicherzustellen, dass die Regierungen und Parlamente der Länder nicht zu bloßen Ausführungsorganen für zentral festgelegte Politik werden (vgl. die Stellungnahme zur sozialpolitischen Agenda, BR-Drucksache 434/00 (Beschluss)).
9. Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme zum Bericht der Kommission "Für eine bessere Rechtsetzung 1999" (BR-Drucksache 721/99 (Beschluss)), in der er die Notwendigkeit neuer Maßnahmen im Bereich des Titels IV eingeräumt hat. Doch müssen auch diese anhand von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genau geprüft werden.
10. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass internationale Themen nicht zwingend ein Tätigwerden der Europäischen Union verlangen. Denkbar sind vielmehr auch gemischte Abkommen oder eine Wahrnehmung nur durch die Mitgliedstaaten.
11. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das Vorsorgeprinzip nicht als Generalermächtigung verstanden werden darf, um politisch erwünschte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene ohne ausreichende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung zu treffen.

12. Der Bundesrat erinnert daran, dass er im abgelaufenen Jahr mehrere Rügen unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität vorgebracht hat, von denen einige beispielhaft im folgenden dargestellt werden:

- Zu der Mitteilung der Kommission bezüglich eines Vorschlages für ein Programm zur Unterstützung der europäischen audiovisuellen Industrie (MEDIA Plus – 2001-2005) mahnte der Bundesrat die Beachtung der Gebote der Komplementarität und der Subsidiarität im Verhältnis zu nationalen und regionalen Förderprogrammen an (BR-Drucksache 224/00 (Beschluss)).
- Der Bundesrat wies in seiner Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt darauf hin, dass Maßnahmen der Gemeinschaftsebene unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips einen Zusatznutzen zu den einzelstaatlichen Maßnahmen erbringen müssten (BR-Drucksache 383/00 (Beschluss)).
- Verschiedene Ansatzpunkte für Subsidiaritätsrügen sah der Bundesrat bei dem Richtlinienvorschlag über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (BR-Drucksache 437/00 (Beschluss)) und bei dem Weißbuch zur Umwelthaftung (BR-Drucksache 148/00 (Beschluss)).
- Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip rügte der Bundesrat auch bei der Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (BR-Drucksache 528/00 (Beschluss)).

13. Vor diesem Hintergrund zeigt sich nach Auffassung des Bundesrates erneut die Notwendigkeit einer klareren Abgrenzung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union, die zentraler Gegenstand der neuen Regierungskonferenz im Jahr 2004 sein wird.