

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat: Bessere
Rechtsetzung 2001 (gemäß Artikel 9 des Protokolls zum EG-Vertrag über die Anwendung der
Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)

KOM(2001) 728 endg.; Ratsdok. 15181/01

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 23. Januar 2002 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 7. Dezember 2001 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 904/95 = AE-Nr. 953791,
Drucksache 978/96 = AE-Nr. 964135,
Drucksache 1025/97 = AE-Nr. 973910,
Drucksache 1003/98 = AE-Nr. 984165,
Drucksache 721/99 = AE-Nr. 993623,
Drucksache 837/00 = AE-Nr. 003718 und
Drucksache 776/01 Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2000.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	2
2.	Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit.....	2
2.1.	Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit: der durch den Vertrag von Amsterdam geschaffene Rechtsrahmen	2
2.2.	Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Jahr 2001	3
2.3.	Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Jahr 2001	6
3.	Rechtsetzung der Gemeinschaft im Jahr 2001	7
3.1.	Konsultation	8
4.	Qualität der Rechtsvorschriften.....	11
4.1.	Redaktionelle Qualität.....	11
4.2.	Neufassung, Konsolidierung und Kodifizierung.....	11
4.3.	Vereinfachung.....	13
5.	Fazit.....	15

1. EINLEITUNG

Gemäß dem Wunsch des **Europäischen Rates (Tagung vom Dezember 1992 in Edinburgh** und folgende Tagungen) und entsprechend der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 29.10.1993 über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie gemäß **Nummer 9 des dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit** legt die Kommission dem Rat alljährlich einen Bericht zur **Anwendung von Artikel 5 des Vertrages** vor. Dieser Bericht wird auch dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss übermittelt.

Der Bericht 2001, der dem Europäischen Rat auf seiner Tagung am 14. und 15. Dezember 2001 in Laeken vorgelegt werden soll, stellt die Entwicklung im abgelaufenen Jahr dar.

In diesem Bericht wird anhand einiger konkreter Beispiele für die Gesetzgebung der Gemeinschaft erläutert, wie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Praxis angewandt werden.

Eine vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Stockholm angeregte eingehendere Debatte über die Rahmenbedingungen der Rechtsetzung ist dieses Jahr im Rahmen der Ausarbeitung des **dokuments über die Vereinfachung und Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung** eingeleitet worden¹.

Im **Weißbuch „Europäisches Regieren“** wird vorgeschlagen, ab 2002 den „Jahresbericht über die Anwendung des Amsterdamer Protokolls über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ an den wichtigsten politischen Zielen der Europäischen Union auszurichten.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

2.1. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: der durch den Vertrag von Amsterdam geschaffene Rechtsrahmen

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind definiert in **Artikel 5 EG-Vertrag und im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang des Vertrages von Amsterdam**.

Artikel 5 bestimmt:

- Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.
- In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele

¹ Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat von Laeken (KOM(2001)726).

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.

- Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.

Das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam enthält Leitlinien für die Anwendung dieses Artikels. Demnach ist ein Handeln der Gemeinschaft gerechtfertigt, wenn es um ein Sachgebiet geht, das transnationale Aspekte aufweist, wenn alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrages verstoßen würden oder wenn Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen deutliche Vorteile mit sich bringen.

Darüber hinaus fordert das Protokoll erweiterte Konsultationen, einfache Rechtsvorschriften und die Berücksichtigung der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwands der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger.

2.2. Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes im Jahr 2001

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.

Um die neuen Ziele zu erreichen, die ihr im Vertrag von Amsterdam gesetzt wurden, 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.

Um auf die im Vertrag von Amsterdam vorgesehene Schaffung eines „**Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**“ hinzuarbeiten, hat die Kommission auf diesem Gebiet – in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rats am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere und mit dem *Anzeiger*² der erzielten Fortschritte – besonders wichtige legislative Maßnahmen vorgeschlagen³. Ihre Hauptinitiativen zielen auf die Festlegung eines gemeinsamen

² KOM(2000)167 vom 24.03.2000, KOM(2001) 628 vom 30.10.2001.

³ Siehe z. B.: KOM(2001) 388, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Voraussetzungen unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen und die Einführung einer besonderen Reisegenehmigung unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens sechs Monaten frei zu bewegen (ABl. C 270 E vom 25.9.2001). Die Gemeinschaft kann nämlich zur Erreichung der in Titel VI EUV („polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“) festgelegten Ziele aufgrund von Artikel 61 EGV Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität „nach Artikel 31 Buchstabe e des Vertrags über die Europäische Union“ vorschlagen.

Rechtsrahmens im Hinblick auf **die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit⁴, für den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen⁵ sowie auf die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylrechts⁶** ab. Bei der Verfolgung der im Vertrag festgelegten Ziele auf dem Gebiet des Asylpolitik und der anderen Politiken betreffend den freien Personenverkehr ist ein Handeln der Gemeinschaft gerechtfertigt, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Bei dem Vorschlag für die Festlegung von **Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten** ist das der Fall. Gemeinsame Mindestnormen stellen nämlich in der Asylpolitik ein wesentliches Instrument zur Konkretisierung des gemeinsamen europäischen Asylrechts dar. Das Konzept, demzufolge ein einziger Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, dürfte auch Asylbewerbern gerechter erscheinen, wenn in allen Mitgliedstaaten dieselben Mindestnormen gelten.

Darüber hinaus werden gemeinschaftliche Mindestnormen dazu beitragen, die Sekundärmigration von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten infolge unterschiedlicher Aufnahmebedingungen einzudämmen, wodurch die Effizienz der nationalen Asylverfahren verbessert werden kann.

Die **umwelt- und sozialpolitischen** Zielsetzungen des Vertrages sind auf die Gewährleistung eines gleich hohen Sicherheitsniveaus auf Gemeinschaftsebene ausgerichtet.

Deshalb hat die Kommission einen Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zur Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO⁷ in jeder Phase des Inverkehrbringens vorgelegt. Dieser Vorschlag, der auf die Schaffung eines harmonisierten Rahmens für die Rückverfolgbarkeit dieser Erzeugnisse abzielt, wird zum einen die Rechtssicherheit gewährleisten und zum anderen einen schlüssigen Ansatz bieten, der zum effizienten Funktionieren des Binnenmarkts beitragen wird.

Im Bereich der **Sozialpolitik** rechtfertigt die Notwendigkeit gleicher Anforderungen an den Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer auf Gemeinschaftsebene eine Gesetzgebungsmaßnahme, mit der Mindestvorschriften für

-
- ♦ KOM(2001) 259 vom 23.05.2001, Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels;
 - ♦ KOM (2001) 521 vom 19.9.2001, Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung.

4 KOM (2001) 386 vom 11.07.2001.

5 KOM(2001) 127 vom 13.03.2001.

6 KOM(2001) 181 vom 3.04.2001, KOM(2001) 447 vom 26.07.2001, KOM(2001) 510 vom 19.9.2001.

7 KOM(2001)182, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG.

Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit eingeführt werden (Gerüste)⁸.

Der Vertrag von Amsterdam sieht auch neue Ziele im **Bereich der Bekämpfung von Betrügereien** und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten rechtswidrigen Handlungen vor (Artikel 280 des Vertrages).

Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen **Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft**⁹ soll ein Teil der Vorschriften des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995¹⁰ – das noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde und deshalb noch nicht gemeinschaftsweit gilt – in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden. Dieser Vorschlag sieht eine Angleichung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Definition der Straftaten Betrug, Korruption und Geldwäsche zum Nachteil der Gemeinschaft sowie die strafrechtliche Verantwortlichkeit und die Strafen vor. Damit sollen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen durch das materielle Strafrecht geschützt werden.

In der **Regionalpolitik** müssen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen unbeschadet des institutionellen, rechtlichen und finanziellen Systems des betreffenden Mitgliedstaats angewendet werden¹¹.

Die Mitgliedstaaten sind in erster Linie für die Überprüfung der ordnungsgemäßen und sinnvollen Verwendung der Gemeinschaftsmittel sowie für die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten verantwortlich. Ferner müssen sie eingreifen, wenn eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Maßnahme festgestellt wird.

Im **Bereich der Statistik** erlaubt das Subsidiaritätsprinzip die Einführung einer gemeinsamen statistischen Klassifikation der Gebietseinheiten in der Europäischen Gemeinschaft (NUTS), damit gemeinschaftsweit die Erstellung und Verbreitung vergleichbarer regionaler Statistiken sichergestellt ist¹². Zu erwähnen sind auch ein Vorschlag für eine Verordnung über die Statistik des Eisenbahnverkehrs¹³ sowie die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für die Erstellung, Übermittlung und Bewertung vergleichbarer Arbeitskostenindizes in der Gemeinschaft¹⁴.

Im **Bereich der Energiesparmaßnahmen** hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über das Energieprofil von Gebäuden vorgelegt, der Diskussionen über

8 Richtlinie 2001/45/EG des EP und des Rates vom 27. Juni 2001.

9 KOM (2001) 272.

10 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995, ABl. C 316 vom 27. November 1995.

11 Verordnungen Nrn. 438/2001 und 448/2001 des Rates.

12 KOM(2001) 83.

13 ABl. C 180 E vom 26.06.2001, S. 108.

14 ABl. C 304 E vom 30.10.2001, S. 184.

die Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgelöst hat¹⁵.

2.3. Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Jahr 2001

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – *oder die Frage der Zweckmäßigkeit bzw. des Umfangs von Maßnahmen* – sind eng miteinander verwoben. Im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip, das nur in den Bereichen gilt, in denen sich die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft die Zuständigkeiten teilen, ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in **allen Bereichen, in denen die Gemeinschaft tätig werden darf**, zu beachten. Demnach darf keine Maßnahme der Gemeinschaft über das hinausgehen, was zur Erreichung der Ziele des Vertrages erforderlich ist (Artikel 5 Absatz 3 EGV).

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ferner eingehalten, wenn die Gemeinschaft ihre Politik so betreibt, dass ihre Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgeht (Protokoll, Nummer 6), und wenn die Maßnahmen der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten möglichst viel Raum lassen für ihre bewährten Entscheidungsverfahren und Rechtssysteme. Den Mitgliedstaaten sollten auch Alternativen zur Erreichung der Gemeinschaftsmaßnahmen gelassen werden, sofern dies für eine ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen angemessen und erforderlich ist (Protokoll, Nummer 7).

Auf einer allgemeinen Ebene hat sich die Kommission im Jahr 2001 in zwei Dokumenten mit der Frage befasst, in welchem Umfang die Gemeinschaft tätig werden kann und welche Methoden dabei zur Anwendung kommen sollten: Es handelt sich um den **Zwischenbericht** an den Europäischen Rat von Stockholm **über die Verbesserung und Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung**¹⁶ und das **Weißbuch „Europäisches Regieren“**¹⁷. In ihrem Zwischenbericht über die Rahmenbedingungen der Rechtsetzung in der EG hat die Kommission umfassend dargelegt, wie die derzeitigen Regelungsverfahren der EG eingehend und systematisch überprüft werden sollen. Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ hat sie sich mit der Frage der effizienten Beschlussfassung auseinandergesetzt und dabei die verschiedenen Politikinstrumente untersucht, mit denen die Ziele des Vertrages erreicht werden können¹⁸. Beide Initiativen sollen dazu beitragen, dass die Kommission zu Fragen des Umfangs von Gemeinschaftsmaßnahmen einen zeitgemäßen, fundierten und überzeugenden Standpunkt vertreten kann.

Gleichzeitig hat die Kommission weiterhin gezeigt, dass sie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch **in verschiedenen Einzelbereichen** prüft und anwendet. So hat die Kommission beispielsweise im Bereich **Energieeinsparung** nicht nur eine Subsidiaritätsprüfung vorgenommen, sondern auch auf die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geachtet. Ihr Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden¹⁹

15 Vgl. Teil 2.3 „Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Jahr 2001“.

16 KOM (2001)130.

17 KOM (2001)428.

18 Das Anhörungsverfahren zu den im Weißbuch erörterten Fragen läuft bis Frühjahr 2002.

19 KOM (2001)226.

beruht auf der Überlegung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen entscheidend zur Erreichung der Ziele beitragen, die sich die Gemeinschaft hinsichtlich der Verringerung ihrer Abhängigkeit von Energieimporten gesetzt hat, dass sie damit ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (Kyoto-Protokoll) nachkommt und dass die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet bislang sehr unterschiedliche Anstrengungen unternommen haben.

Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass eine Gemeinschaftsinitiative, die keine Handlungspflicht oder eine Pflicht, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, vorgesehen hätte, das enorme Energieeinsparungspotenzial nicht wirksam hätte nutzen können. Ferner werden in der vorgeschlagenen Richtlinie – was ebenfalls den Erfordernissen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entspricht – lediglich allgemeine Grundsätze und Ziele (Mindestnormen, Zertifizierungsverfahren) und keine Einzelheiten hinsichtlich der Durchführungs- und Überwachungsvorschriften festgelegt, für deren Erlass die Mitgliedstaaten zuständig sind.

Im Zusammenhang mit einer vorgeschlagenen Neufassung wurde der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz jedoch kontrovers diskutiert, und zwar in Bezug auf einen spezifischen Bereich der **Binnenmarktvorschriften**. Mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Düngemittel²⁰ hat die Kommission versucht, den freien Verkehr dieser Waren in der EU zu gewährleisten und die Merkmale (Zusammensetzung, Etikettierung und Verpackung) zu bestimmen, denen sie entsprechen müssen. Der Vorschlag zielt vor allem auf die großen Chemieunternehmen, die mineralische Düngemittel produzieren, sowie auf Importeure ab, die außerhalb der EU hergestellte mineralische Düngemittel einführen. Die vorgeschlagene Gemeinschaftsmaßnahme, nämlich die Zusammenfassung von 18 älteren Richtlinien²¹ in einer Verordnung, wurde als gerechtfertigt angesehen, da auf diesem Gebiet ein großes Maß an Harmonisierung bei der Durchführung, Überwachung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlich ist.

3. RECHTSETZUNG DER GEMEINSCHAFT IM JAHR 2001

Die zahlenmäßige Analyse der legislativen Tätigkeit der Kommission²² zeigt, dass die Gesamtzahl der Vorschläge trotz der neu in den Vertrag aufgenommenen Zielsetzungen seit 1990 zurückgegangen ist.

²⁰ KOM(2001)508.

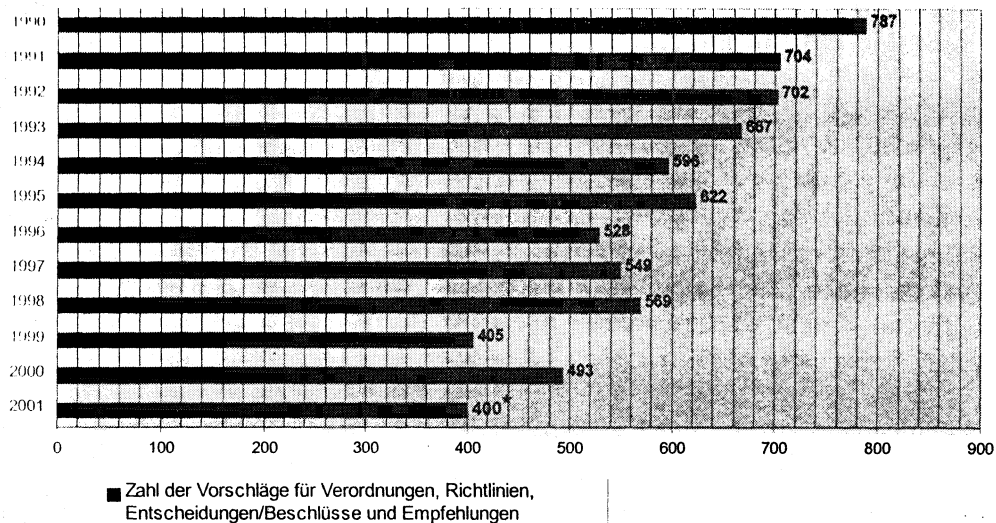
²¹ Vgl. Teil 4.2.

²² Im Jahr 2001 hat die Kommission auf der Grundlage ihres Arbeitsprogramms 139 Legislativvorschläge angenommen. 90 % der Kommissionsvorschläge sind durch externe Zwänge bedingt, z. B. durch

- ♦ völkerrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaft (ca. 30 %)
- ♦ Verpflichtungen zur Ausarbeitung von Rechtsakten, die sich aus dem Vertrag oder dem abgeleiteten Gemeinschaftsrecht ergeben (10 bis 15 %)
- ♦ Anpassungen des geltenden Gemeinschaftsrechts (ca. 20 %)
- ♦ Entschlüsse des Rates, des Europäischen Parlaments oder Ersuchen der Sozialpartner oder der Wirtschaftsteilnehmer (ca. 20 bis 25%).

Zahlenmäßige Entwicklung der Kommissionsvorschläge

* Stand am 26.10.2001



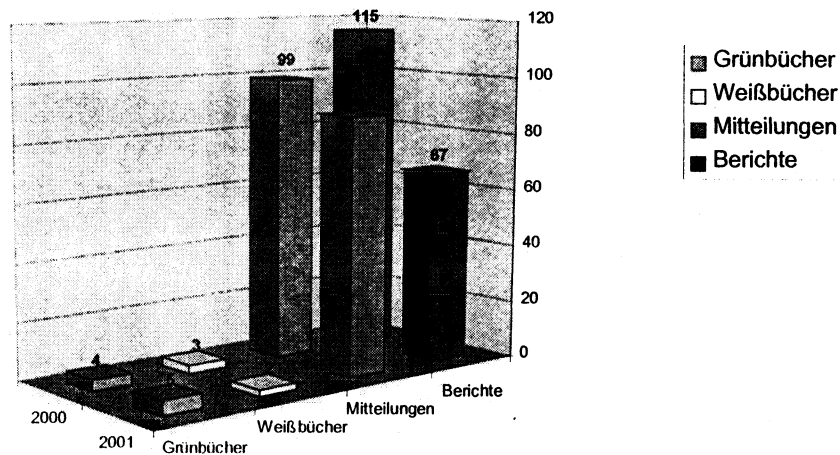
3.1. Konsultation

Im Rahmen der gemeinschaftlichen Beschlussfassung, die der Verwirklichung „einer immer engeren Union der Völker Europas“ dient, muss jede Entscheidung „möglichst bürgernah“ (Artikel 1 EUV) getroffen werden. Das Subsidiaritätsprinzip trägt zur Wahrung dieses Demokratieerfordernisses bei, das in Artikel 1 des Vertrags über die Europäische Union zum Ausdruck kommt.

Insoweit bestimmt Nummer 9 erster Gedankenstrich des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, dass die Kommission vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften und unbeschadet ihres Initiativrechts „umfassende Anhörungen durchführen“ sollte²³.

Konsultationsdokumente und Berichte

Stand am 13.10.01



Quelle: Eur-lex-Datenbank

In ihrem **Weißbuch „Europäisches Regieren“**²⁴ schlägt die Kommission vor, die politische Entscheidungsfindung zu öffnen, und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden.

Im Übrigen sieht der EG-Vertrag (Artikel 138 EGV) vor, dass zu Vorschlägen im **Bereich der Sozialpolitik** die Sozialpartner gehört werden müssen. So wurden die Sozialpartner im Jahr 2001 gebeten, zur etwaigen Ausrichtung einer Gemeinschaftsmaßnahme zum Schutz der persönlichen Daten von Arbeitnehmern sowie zum Inhalt eines Vorschlags über die Modernisierung und Verbesserung der Arbeitsbeziehungen, zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Selbständigen am Arbeitsplatz und zur Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz Stellung zu nehmen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in den Verhandlungen der Sozialpartner über die Zeitarbeit im Jahr 2001 keine Einigung erzielt werden konnte.

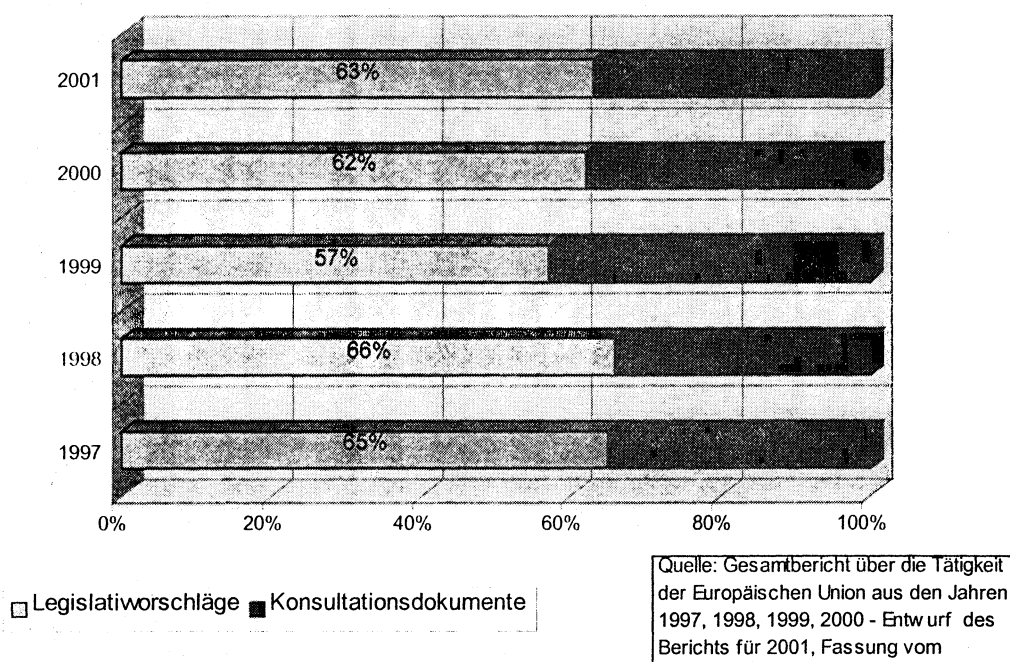
Diese vorherigen Anhörungen interessierter Kreise, die von der Kommission im Laufe des Jahres 2001 in großem Umfang durchgeführt wurden, sollen mehr Transparenz und eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaftsteilnehmer gewährleisten.

Dies gilt auch für das **Europäische Energie- und Verkehrsforum**, das die Kommission am 12. Juli 2001 eingerichtet hat. Das Forum, dem Betreiber, Kunden, Verbraucher, Gewerkschaften, Vertreter von Umweltschutzorganisationen und von mit der Verkehrssicherheit befassten Stellen sowie der Hochschulen angehören, wird in Zukunft zu den Vorschlägen der Kommission Stellung nehmen oder als Beobachter der Gemeinschaftspolitik einen anschließenden Erfahrungsaustausch ermöglichen.

Zu nennen sind u. a. folgende Konsultationspapiere:

- **Europäisches Regieren – ein Weißbuch²⁵**: Darin werden die EU-Organe, die Mitgliedstaaten, lokale Gebietskörperschaften und die Zivilgesellschaft aufgefordert, sich zur Frage der Offenheit, Beteiligung, Verantwortung, Effizienz und Kohärenz der Arbeit der EU-Organe zu äußern.
- **Grünbuch zum Verbraucherschutz in der Europäischen Union²⁶**: Mit diesem Grünbuch wird eine umfassende öffentliche Anhörung zur Festlegung der künftigen Leitlinien der Verbraucherschutzpolitik eingeleitet. Zweck ist die Beseitigung der Hindernisse für den Binnenmarkt, die auf unterschiedliche nationale Regelungen auf diesem Gebiet zurückzuführen sind.
- Im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“²⁷ werden Gemeinschaftsmaßnahmen zur Schaffung eines ausgewogeneren und umweltfreundlicheren Verkehrssystems, zur Förderung einer besseren Intermodalität und zur Sicherung der Effizienz und Qualität der Verkehrsmittel im Interesse ihrer Nutzer vorgeschlagen.

Verhältnis Legislativvorschläge/Konsultationsdokumente



²⁵ Vgl. Fußnote 16 und 22.

²⁶ KOM(2001) 531 vom 3.10.2001.

²⁷ KOM (2001)370 vom 12.09.2001.

4. QUALITÄT DER RECHTSVORSCHRIFTEN

4.1. Redaktionelle Qualität

Der *Gemeinsame Leitfaden für Personen, die an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken*, dessen Ausarbeitung in einer Interinstitutionellen Vereinbarung²⁸ verlangt worden war, wurde mittlerweile in allen Amtssprachen fertiggestellt und auf der EuropaTEAM-Website veröffentlicht. Alle diejenigen, die an der Abfassung von Rechtsakten mitwirken, finden darin verständliche und klare praktische Ratschläge. Gleichzeitig wurde in Übereinstimmung mit Buchstabe b der in der Vereinbarung geforderten internen Organisationsmaßnahmen, wonach

„b) [die Organe] ... ihre jeweiligen internen Verfahren so [gestalten], dass ihre Juristischen Dienste, einschließlich ihrer Rechts- und Sprachsachverständigen, rechtzeitig jeweils für das eigene Organ redaktionelle Vorschläge im Hinblick auf die Anwendung dieser Leitlinien unterbreiten können“,

die Kontrolle der rechtstechnischen Qualität von Entwürfen für Rechtsvorschriften – neben der Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit – durch die systematische Einbindung der Rechts- und Sprachsachverständigen des Juristischen Dienstes im Zuge der dienststellenübergreifenden Konsultation verstärkt.

4.2. Neufassung, Konsolidierung und Kodifizierung

Wie der Europäische Rat auf seiner Tagung in Edinburgh im Dezember 1992 betont hat, ist der Zugang zum Gemeinschaftsrecht ein wesentliches politisches Ziel der Gemeinschaft.

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ wird betont, dass die Europäische Union stets auf die Verbesserung der Qualität, der Effizienz und Verständlichkeit ihrer Rechtsakte bedacht sein muss.

Die **Neufassung** ist eine Gesetzgebungstechnik, die dies ermöglicht. Ein systematischerer Rückgriff auf diese Technik wird somit den Zugang zum Gemeinschaftsrecht erleichtern.

Im Dezember 1999 sprach sich der Europäische Rat in Helsinki für den baldigen Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten aus.

Am 12. September 2001 hat die Kommission eine von den drei Organen geschlossene interinstitutionelle Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten gebilligt²⁹.

Die systematischere Neufassung von Rechtsvorschriften wird es ermöglichen, künftig in vielen Fällen einen einzigen Rechtsakt zu erlassen, in den zum einen gewünschte Änderungen an einer älteren Rechtsvorschrift eingearbeitet werden und mit dem zum

²⁸ Veröffentlicht im ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1.

²⁹ SEK(2001)1364.

anderen die ältere Rechtsvorschrift aufgehoben und ihre unverändert gebliebenen Bestimmungen konsolidiert werden. Mit dieser Technik wird verhindert, dass allzu viele einzelne Änderungen an einer Rechtsvorschrift das Verständnis der Gesamtregelung erschweren. Sie trägt ferner dazu bei, dass das Recht für die neuen Beitrittsstaaten und ihre Bürger durchschaubarer wird.

Ein weiterer bedeutender Neufassungsvorschlag der Kommission betrifft den Bereich der **Düngemittel**:

- Die vorgeschlagene Verordnung³⁰ fasst 4 Richtlinien und die entsprechenden Änderungsrichtlinien zu einer Rechtsvorschrift zusammen.

Auf dem Gebiet des **Agrarrechts** hat die Kommission 9³¹ Neufassungsvorschläge vorgelegt, mit denen 29 Rechtsakte geändert werden sollen.

Die **Kodifizierung** ist eine Gesetzgebungstechnik, die eine klarere Fassung von Rechtsakten, die mehrfach in wesentlichen Punkten geändert wurden, ermöglicht; dabei wird nämlich eine aktualisierte Fassung des jeweiligen Rechtsakts veröffentlicht.

Die Kommission hat dieses Jahr 7 Kodifizierungsvorschläge vorgelegt, mit denen 78 Rechtsakte ersetzt werden sollen; 3 Kodifizierungsvorschläge wurden angenommen, mit denen 13 Rechtsakte ersetzt wurden.

³⁰ KOM(2001) 508 vom 14.09.2001.

³¹ Verordnung (EG) Nr. 213/2001 der Kommission vom 9. Januar 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 hinsichtlich der Methoden für die Analyse und Qualitätsbewertung von Milch und Milcherzeugnissen sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2771/1999 und (EG) Nr. 2799/1999; Verordnung (EG) Nr. 214/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 des Rates hinsichtlich der Interventionen auf dem Markt für Magermilchpulver; Verordnung (EG) Nr. 449/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2201/96 des Rates hinsichtlich der Beihilferegelung für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse; Verordnung (EG) Nr. 609/2001 der Kommission vom 28. März 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates hinsichtlich der operationellen Programme, der Betriebsfonds und der finanziellen Beihilfe der Gemeinschaft sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 411/97; Verordnung (EG) Nr. 883/2001 der Kommission vom 24. April 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1493/1999 des Rates hinsichtlich der Handelsregelung für Erzeugnisse des Weinsektors mit Drittländern; Verordnung (EG) Nr. 884/2001 der Kommission vom 24. April 2001 mit Durchführungsbestimmungen zu den Begleitdokumenten für die Beförderung von Weinbauerzeugnissen und zu den Ein- und Ausgangsbüchern im Weinsektor; Verordnung (EG) Nr. 1282/2001 der Kommission vom 28. Juni 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1493/1999 hinsichtlich der Sammlung von Informationen zur Identifizierung der Weinbauerzeugnisse und zur Überwachung des Weinmarktes und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1623/2000; Verordnung (EG) Nr. 1554/2001 der Kommission vom 30. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates hinsichtlich der Maßnahmen zum Absatz von Zucker aus den französischen Überseedepartements und zur Schaffung gleicher Preisbedingungen wie für Präferenzrohrzucker; Verordnung (EG) Nr. 1557/2001 der Kommission vom 30. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 814/2000 des Rates über Informationsmaßnahmen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik.

Vorgelegte Kodifizierungsvorschläge

- Richtlinie über den Verkehr mit Betarübensaatgut - KOM(2001) 177
- Richtlinie über den Verkehr mit Futterpflanzensaatgut - KOM(2001)193
- Richtlinie über den Verkehr mit Getreidesaatgut - KOM(2001)196
- Richtlinie über den Verkehr mit Pflanzkartoffeln - KOM(2001)192
- Richtlinie über den Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen - KOM(2001)195
- Richtlinie über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten - KOM(2001)191
- Richtlinie über den Verkehr mit Gemüsesaatgut - KOM(2001)194

Angenommene Kodifizierungsvorschläge

- Richtlinie 2001/23/EG vom 12.3.2001 zur Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen
- Richtlinie 2001/25/EG vom 4.4.2001 über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten
- Richtlinie 2001/34/EG vom 28.5.2001 über die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Börsennotierung

Die Konsolidierung wird weiterhin mit Nachdruck betrieben. Die Zahl der konsolidierten Rechtsakte, die sich Ende 2000 noch auf 1030 belief, dürfte Ende 2001 auf **1240** gestiegen sein.

4.3. Vereinfachung

Um ihren Bürgern den Zugang zum Gemeinschaftsrecht zu erleichtern, hat sich die Gemeinschaft weiterhin um eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften bemüht. Als Beispiele sind hier zu nennen:

Verordnung (EG) Nr. 993/2001 der Kommission³², mit der die Regelungen über **Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung** rationalisiert und vereinfacht werden;

Verordnung (EG) Nr. 1557/2001³³, mit der die Durchführungsbestimmungen für **Informationsmaßnahmen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik** in

32 Verordnung (EG) Nr. 993/2001 der Kommission vom 4. Mai 2001 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, Amtsblatt L 141 vom 28.05.2001.

verschiedenen Produktsektoren harmonisiert werden;

Verordnung (EG) Nr. 973/2001 des Rates mit technischen Erhaltungsmaßnahmen für bestimmte Bestände weit wandernder Arten³⁴;

Richtlinie 2001/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise³⁵;

Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten³⁶;

Mitteilung zur Vollendung des **Energiebinnenmarkts (Elektrizität und Erdgas)**³⁷; sie umfasst ein Paket von Legislativvorschlägen zur Aufhebung einer ganzen Reihe einschlägiger Rechtsvorschriften;

Vorschlag für eine Verordnung **über die gemeinsame Marktorganisation für Schaf- und Ziegenfleisch**³⁸, der darauf abzielt, die Ausgleichszahlung durch eine Pauschalbeihilfe zu ersetzen und so die Regelung über die Muttertierprämie zu vereinfachen: die Einführung eines festen, vorhersehbaren Pauschalbetrags wird die Anwendung des Prämiensystems vereinfachen, so dass sich schwerfällige Verfahren zur Feststellung der Preise sowie komplizierte Berechnungen erübrigen.

Im Laufe der letzten Jahre hat sich die Kommission bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik maßgeblich vom Gedanken der **Vereinfachung** leiten lassen.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission einen **Bericht über die Vereinfachung der Agrargesetzgebung**³⁹ vorgelegt, in dem die auf diesem Gebiet seit der Verabschiedung des ersten Berichts über die Vereinfachung im April 1999 erzielten Fortschritte dargestellt werden.

Die Kommission hat deshalb beschlossen, sich auf zwei Aspekte zu konzentrieren, nämlich darauf,

- die Agrarvorschriften möglichst klar, transparent und leicht zugänglich zu machen;
- den Verwaltungsaufwand, den die gemeinsame Agrarpolitik für die Landwirte, die sonstigen Betroffenen sowie die nationalen Behörden und die Gemeinschaftsbehörden mit sich bringt, so weit wie möglich abzubauen.

33 Verordnung (EG) Nr. 1557/2001 der Kommission vom 30. Juli 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 814/2000 des Rates über Informationsmaßnahmen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, Amtsblatt L 205 vom 31.07.2001, S. 25-32.

34 ABl. L 137 vom 19.5.2001, S. 1.

35 ABl. L 206 vom 31.7.2001, S. 1.

36 KOM(2001) 257 vom 23.5.2001.

37 KOM(2001) 125 vom 13.03.2001.

38 KOM(2001) 247.

39 KOM(2001) 48.

Auch im Rahmen des **SLIM-Programms**⁴⁰ (Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften) hat die Kommission ihre Arbeit intensiviert: im April 2001 ist die fünfte Stufe des SLIM-Programms⁴¹ angelaufen.

Folgende Sachgebiete wurden für die Durchführung dieser fünften Stufe ausgewählt:

- **Verbringung radioaktiver Abfälle;**
- **Kosmetika;**
- **Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln.**

5. FAZIT

Der vorliegende Bericht zeigt, wie die Gemeinschaft die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Gesetzgebungsjahr 2001 angewandt hat.

Wie im Weißbuch „Europäisches Regieren“ vorgeschlagen, soll ab 2002 in diesem Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch auf die wichtigsten politischen Ziele der Europäischen Union eingegangen werden.

40 KOM(96)204.

41 SEK(2001)575.