

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat:
"Bessere Rechtsetzung 2002" (gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der
Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)
KOM(2002) 715 endg.; Ratsdok. 15540/02

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 3. Februar 2003 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 11. Dezember 2002 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,
Drucksache 54/02 = AE-Nr. 020295 und
Drucksache 814/02 Bericht über die Anwendung
des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 2001

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	2
2.	Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit	3
2.1.	Rechtlicher und institutioneller Rahmen	3
2.2.	Anwendung der Grundsätze durch die Kommission im Jahre 2002	5
2.3.	Anwendung der Grundsätze im Rahmen der gemeinschaftlichen Beschlussfassung im Jahre 2002	11
2.4.	Fazit	15
3.	Eine bessere und einfachere Rechtsetzung	15
3.1.	Rechtsetzung im Jahre 2002	16
3.2.	Bessere Vorbereitung der Vorschläge von Rechtsakten	16
3.3.	Bessere Qualität der erlassenen Rechtsakte	20
3.4.	Zugang	22
3.5.	Redaktionelle Qualität	23
4.	Fazit	23

1. EINLEITUNG

Die Kommission legt nun zum zehnten Mal dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament den Jahresbericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Sinne des **Artikels 5 EG-Vertrag** vor.

Dieser Bericht geht auf den Wunsch des Europäischen Rates von Edinburgh vom Dezember 1992¹ zurück. Dieser Wunsch fand anschließend seinen Niederschlag in der interinstitutionellen Vereinbarung über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips von 1993² und schließlich im **Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang des Vertrages von Amsterdam aus dem Jahre 1997**.

Seit dem ersten Bericht im Jahre 1993 hat die Kommission dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament alljährlich über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit berichtet³. In dem gesamten Zeitraum hat die Einhaltung dieser Grundsätze die Kommission bei der Ausübung ihres Initiativrechts geleitet.

In diesen zehn Jahren standen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch Mittelpunkt der institutionellen Debatte, sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in den Mitgliedstaaten. Diese Grundsätze sind auch heute noch Gegenstand wichtiger Arbeiten im **Konvent über die Zukunft der Europäischen Union**.

Der Bericht „Bessere Rechtsetzung“ selbst hat sich in dieser Zeit weiter entwickelt; ab dem Jahr 1995 wurde ein Abschnitt über die Tätigkeit hinsichtlich der Qualität der Rechtsvorschriften eingefügt, da die Institutionen erkannten, dass die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit tatsächlich eng mit der Qualität der Rechtsvorschriften selbst zusammen hängt. Die Kommission hat seitdem in diesem Bereich regelmäßig Vorschläge eingebracht, wie aus dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ und dem Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, die im Juli 2001 bzw. im Juni 2004 angenommen wurden⁴, ersichtlich ist.

In Fortführung der früheren Berichte, schildert der **Bericht „Bessere Rechtsetzung 2002“** zunächst die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch die Kommission in diesem Jahr sowie die von ihr durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der

¹ Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rats am 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh, S. 3 und 4.

² Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 29. Oktober 1993, Bulletin 10/1993 S. 129.

³ KOM(1993) 545 endg. vom 24. November 1993; KOM(1994) 533 endg. vom 25. November 1994; KOM(1995) 580 endg. vom 20. November 1995; CES(1996) 7 endg. vom 27. November 1996; KOM(1997) 626 endg. vom 26. November 1997; KOM(1998) 715 endg. vom 1. Dezember 1998; KOM(1999) 562 endg. vom 3. November 1999; KOM(2000) 772 endg. vom 30. November 2000; KOM(2001) 728 endg. vom 7. Dezember 2001.

⁴ KOM(2001) 428 endg. vom 25. Juli 2001; KOM(2002) 278 endg. vom 5. Juni 2002.

Rechtsvorschriften und zur Erleichterung des Zugangs zum Gemeinschaftsrecht (Anhörungen, Kodifizierungen, Neufassungen, Konsolidierungen, Vereinfachungen und redaktionelle Qualität).

Dieser zehnte Bericht, der eine Bilanz dieses Zeitraums zieht, konzentriert sich auch auf zwei neue, politischere Gesichtspunkte.

- Zunächst hat die **Kommission** entsprechend der im Weißbuch Europäisches Regieren übernommenen Verpflichtung **den Bericht an „den wichtigsten politischen Zielen der EU“ ausgerichtet⁵** und nicht mehr an einigen zufällig ausgewählten Tätigkeitsbereichen.
- Außerdem **möchte die Kommission die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in ihrem ursprünglichen interinstitutionellen Rahmen behandeln⁶**. Mit dieser dem Gedanken des Vertrages und des Protokolls besser entsprechenden Darstellung möchte die Kommission unterstreichen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dynamische Konzepte bleiben, deren **ordnungsgemäße Anwendung von der gemeinsamen Verantwortung des Parlaments, des Rats und der Kommission** und vom reibungslosen Funktionieren des institutionellen Dreiecks und des in diesem geführten Dialogs abhängt.

2. ANWENDUNG DER GRUNDSÄTZE DER SUBSIDIARITÄT UND DER VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

2.1. Rechtlicher und institutioneller Rahmen

a) Artikel 5 EG-Vertrag und Protokoll zum Vertrag von Amsterdam

Der durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Artikel 5 EG-Vertrag sieht für die **Anwendung des Subsidiaritätsprinzips drei Voraussetzungen** vor. Dieser Grundsatz wird angewandt

- innerhalb der Grenzen der der Gemeinschaft im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele; er betrifft jedoch nicht die Bereiche, die in die *ausschließliche Zuständigkeit* der Gemeinschaft fallen;

⁵ „Ab 2002 wird die Kommission zusätzlich einen Jahresbericht über die Anwendung des Amsterdamer Protokolls über Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorlegen, der an den wichtigsten politischen Zielen der EU ausgerichtet sein soll. Darin wird sie untersuchen, inwieweit sich die Union bei der Verfolgung ihrer Hauptziele an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität gehalten hat“; Zitat aus dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ vom 25. Juli 2001.

⁶ In ihren früheren Berichten konzentrierte sich die Kommission im Wesentlichen auf die Analyse ihrer eigenen Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, außer in ihrem Bericht „Eine bessere Rechtsetzung: Gemeinsam Verantwortung übernehmen (1998)“, in dem die Verantwortung des Parlaments, des Rates und der Mitgliedstaaten herausgestellt wurde (KOM(1998) 715).

- sofern die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können. Es muss also aufgezeigt werden, dass die *staatlichen Maßnahmen potentiell unzureichend* sind;
- und wenn wegen des Umfangs oder der Wirkungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene besser geeignet ist. Die Gemeinschaftsmaßnahme muss also einen *Mehrwert* an Wirksamkeit erbringen.

Um die Institutionen bei der Prüfung der letzten beiden Voraussetzungen zu unterstützen, legt das Protokoll im Anhang des Vertrages von Amsterdam die folgenden **Leitlinien**⁷ fest: Ein Handeln der Gemeinschaft ist gerechtfertigt, wenn es um ein Sachgebiet mit transnationalen Aspekten geht, 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.

Das Protokoll stellt keine strengen Kriterien auf, denn es sieht auch vor: „*Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Richtschnur dafür, wie diese Befugnisse auf Gemeinschaftsebene auszuüben sind. Die Subsidiarität ist ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden*“⁸.

Was den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** angeht, so ist im Vertrag und im Protokoll eine gemeinsame Definition enthalten: „*die Maßnahmen der Gemeinschaft (dürfen) nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen*“ und die „*Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte über das erforderliche Maß nicht hinausgehen*“⁹. Das Protokoll gibt auch einige Leitlinien für die Wahl des Rechtsakts und für die Intensität seines Inhalts: die Form der Gemeinschaftsmaßnahme muss möglichst einfach sein, jedoch gewährleisten, dass das Ziel der Maßnahme tatsächlich erreicht wird. „*Dementsprechend wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen*“¹⁰. Es ist zu berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger „*so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen*“¹¹.

b) Die Verpflichtungen der Organe

Da die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit für die Gemeinschaftsmaßnahmen aufgestellt wurden, besteht für das Europäische Parlament,

⁷ Artikel 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

⁸ Artikel 3 des Protokolls.

⁹ Artikel 6 des Protokolls.

¹⁰ *Ebenda*.

¹¹ Artikel 9 des Protokolls.

den Rat und die Kommission eine rechtliche und politische Verpflichtung, sie einzuhalten: „*Jedes Organ gewährleistet bei der Ausübung seiner Befugnisse die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Jedes Organ gewährleistet ferner die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (...)*“¹².

Außerdem wird die Beachtung und die Kontrolle durch alle Organe „*im Rahmen des normalen Gemeinschaftsprozesses gemäß den Bestimmungen der Verträge*“ gewährleistet¹³.

Über die **gemeinsamen Verpflichtungen** hinaus sehen die interinstitutionelle Vereinbarung über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und das Protokoll auch **spezifische Verpflichtungen** für jedes Organ vor (siehe unten 2.2 und 2.3).

All diese Bedingungen, Leitlinien und Verpflichtungen schaffen einen kohärenten rechtlichen Rahmen für die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Wie im Protokoll betont, muss die Anwendung der Grundsätze durch die Organe innerhalb dieses Rechtsrahmens jedoch ein dynamisches Konzept bleiben.

2.2. Anwendung der Grundsätze durch die Kommission im Jahre 2002

Neben der Verpflichtung zur Beachtung der drei in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Voraussetzungen hat die Kommission bei Ausarbeitung des Vorschlags eines Rechtsakts auch die im Protokoll vorgesehenen spezifischen Verpflichtungen zu erfüllen. Sie muss vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften umfassende **Anhörungen** durchführen, **in der Begründung** die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips **begründen**, die Gemeinschaftsfinanzierung einer Maßnahme erläutern und dafür sorgen, dass die finanzielle Belastung der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden¹⁴. Die Kommission muss außerdem gewährleisten, dass die Feststellung, dass ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, „*auf qualitativen oder - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien*“ beruht¹⁵. Schließlich muss sie dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht über die Anwendung des Artikels 5 EG-Vertrag vorlegen; dieser ist auch dem Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen zuzuleiten¹⁶.

Da angesichts all dieser Voraussetzungen und Verpflichtungen die Überprüfung aller Kommissionsvorschläge im Rahmen dieses einen Berichts nicht möglich ist, hat die Kommission beschlossen, den vorliegenden Bericht entsprechend der im Weißbuch „Europäisches Regieren“ übernommenen Verpflichtung an „*den wichtigsten politischen Zielen der EU*“ auszurichten. Hinsichtlich dieser Bereiche sollen die

¹² Artikel 1 des Protokolls.

¹³ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 29. Oktober 1993, Bulletin 10/1993 S. 129.

¹⁴ Artikel 9 des Protokolls.

¹⁵ Artikel 4 des Protokolls.

¹⁶ Artikel 9 des Protokolls.

Sachdienlichkeit ihrer Entscheidungen und die Qualität der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften aufgezeigt werden.

Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2002¹⁷ konzentriert sich auf mehrere politische Prioritäten, von denen nur die Bereiche **Sicherheit, nachhaltige Entwicklung** und **Entwicklungszusammenarbeit** für eine Prüfung der Legislativvorschläge des Jahres 2002 im Hinblick auf die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Frage kommen¹⁸.

a) Immigration, Verbrechen und Sicherheit an den Außengrenzen

Der Anstieg der illegalen Einwanderung, insbesondere mit Hilfe von Schleuserbanden, die Menschenhandel betreiben, beunruhigt seit einigen Jahren die Mitgliedstaaten und die Bürger. Angesichts dieser Situation erweist sich die Reaktion der Mitgliedstaaten als ungeeignet und unzureichend, da nur einige Mitgliedstaaten über entsprechende Regelungen verfügen und diese außerdem stark voneinander abweichen.

Die Kommission hat deshalb die Zweckmäßigkeit eines **Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel** gemäß Artikel 63 Absatz 1 EG-Vertrag geprüft, um den Kampf gegen die Täter solcher Straftaten und den Schutz ihrer Opfer zu verstärken¹⁹.

Die Antworten auf einen Fragebogen, den die Kommission den Mitgliedstaaten im 2000 übermittelt hatte, und eine Anhörung im Rahmen des Europäischen Forums zur Verhütung der organisierten Kriminalität vom 30. Oktober 2001 haben die Kommission in ihrer Überzeugung bestärkt, einen Vorschlag in diesem Bereich einzubringen. Wie in der Begründung des endgültigen Vorschlags der Kommission dargelegt²⁰, wird dieser im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dadurch gerechtfertigt, dass die einzelstaatlichen Maßnahmen angesichts dieses weitgehend grenzüberschreitenden Problems unzureichend sind und der Erlass gemeinsamer Regeln erforderlich ist, um „Sicherheitsverzerrungen“ an den Grenzen zu vermeiden. Der Richtlinienvorschlag sieht demgemäß den Erlass einheitlicher Normen für die Erteilung eines kurzfristigen Aufenthaltstitels an die Opfer der illegalen Einwanderung vor, die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

Dieser Vorschlag steht auch im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Er legt nämlich gemeinsame Definitionen fest und beschränkt sich darauf, die Kriterien für die Erteilung des kurzfristigen Aufenthaltstitels vorzugeben und die Aufenthaltsbedingungen bzw. die Voraussetzungen für die Nichtverlängerung oder den Entzug des Aufenthaltstitels zu bestimmen, und stellt es den Mitgliedstaaten

¹⁷ KOM(2001) 620 endg. vom 5. Dezember 2001.

¹⁸ Bei den anderen Prioritäten - Mittelmeerraum, Regieren in Europa, Euro und Erweiterung - ist dies nicht der Fall.

¹⁹ Die Kommission hat im Jahre 2002 mehrere Vorschläge in diesem Bereich vorgelegt: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes (KOM(2002) 548) vom 7. Oktober 2002; Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über Angriffe auf Informationssysteme, KOM(2002) 173 endg. vom 19. April 2002.

²⁰ KOM(2002) 71 endg. vom 11. Februar 2002.

dabei frei, günstigere Bedingungen vorzusehen. Die Richtlinie erwies sich deshalb als das geeignete Rechtsinstrument zur Niederlegung dieser Bestimmungen.

Die Kontrolle der EU-Außengrenzen ist eine ergänzende und prioritäre Maßnahme in einer Union, die dabei ist, ihre Erweiterung vorzubereiten. Da es dem gemeinschaftlichen Besitzstand hinsichtlich der Überschreitung der Außengrenzen in der Praxis noch an einer echten Koordinierung mangelt, hält es die Kommission in diesem Zusammenhang für erforderlich, dass die Gemeinschaft Mechanismen für die Arbeit und Zusammenarbeit auf Unionsebene anbieten kann.

Vor Einbringung eines Vorschlags in diesem Bereich wollte die Kommission, auch angesichts des Umstands, dass es sich bei diesem um einen neuen Zuständigkeitsbereich handelt, umfassende Anhörungen durchführen. Dies ist der Grund für die **Mitteilung „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“²¹**. Diese Mitteilung ist ein Dokument zur Einleitung der Debatte über die Zweckmäßigkeit von Rechtssetzungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene. Um eine homogenes Vorgehen an den Außengrenzen zu erreichen, die den Raum der Union schützen, erscheint eine Maßnahme auf Unionsebene in der Tat am besten geeignet, da die Mitgliedstaaten die Kontrollen an ihren Binnengrenzen abgeschafft haben. Im Lichte der Ergebnisse dieser Anhörung wird die Kommission über die Zweckmäßigkeit der Einbringung eines Legislativvorschlags und bejahendenfalls über dessen Modalitäten entscheiden.

b) Verkehrssicherheit

Nach den Attentaten vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten erschien es erforderlich, die Sicherheit der Bürger, insbesondere im Luftverkehr, weiter zu verstärken. In diesem Bereich stellte die Kommission wegen Mängeln der mitgliedstaatlichen Maßnahmen in Bezug auf Luftfahrtunternehmen aus Drittländern eine erhebliche Gefahr fest. Nicht alle Staaten nehmen bei diesen nämlich die gleichen Kontrollen vor; dies führt zu einer Gefahr für die Sicherheit der Passagiere und zu einer Wettbewerbsverzerrung, da sich gewisse Luftfahrtunternehmen für die Nutzung bestimmter Zielflughäfen entscheiden können, weil dort weniger strenge Bestimmungen gelten. Nach Einholung einer Stellungnahme der *hochrangigen Gruppe von Sachverständigen für die Sicherheit der Luftfahrt* hat die Kommission deshalb eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **zur Einführung einer Sicherheitsuntersuchung bei Luftfahrzeugen aus Drittländern, die auf Flughäfen in der Gemeinschaft landen**²² vorgeschlagen, damit insbesondere die von einigen Mitgliedstaaten durchgeführten Vorfeldinspektionen von gemeinschaftsfremden Luftfahrzeugen auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet ausgedehnt werden.

Um das Ziel des Vorschlags bestmöglich zu verwirklichen, musste die Kommission im Lichte der Empfehlungen des Protokolls²³ den geeigneten Rechtsakt bestimmen. Der Kommissionsvorschlag legt zwar die allgemeinen Ziele und die eine Harmonisierung gewährleistenden Verfahren fest, lässt jedoch den Mitgliedstaaten die Befugnis, die Grundsätze und die Kontrollmechanismen an Hand detaillierter

²¹ KOM(2002) 233 endg. vom 7. Mai 2002.

²² KOM(2002) 8 endg. vom 14. Januar 2002, S. 4.

²³ Artikel 6 des Protokolls.

gemeinsamer Regeln umzusetzen. Die Entscheidung für eine Rahmenrichtlinie wurde demgemäß zu Gunsten der Richtlinienform²⁴ verworfen ; in der Begründung wurde gerechtfertigt, warum eine Rahmenrichtlinie nicht in Frage kommen konnte.

c) **Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit**

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist Bestandteil mehrerer Bereiche, insbesondere des Umweltbereichs. Im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über **Umwelthaftung**²⁵ wird gemäß Artikel 174 Absatz 2 EG-Vertrag das Verursacherprinzip angewandt (der Verursacher muss also zahlen). Mit diesem Vorschlag wird ein Rahmen für die Verhütung und Beseitigung von Umweltschäden eingeführt. Angesichts der Probleme im Zusammenhang mit kontaminierten Standorten, der Wasserverschmutzung, der Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt sowie des Umstands, dass nicht alle Mitgliedstaaten eine Haftung für Umweltschäden eingeführt haben, erschien eine Aktion auf Gemeinschaftsebene erforderlich. Das Ziel besteht darin, sicher zu stellen, dass künftig die Verursacher die Verschmutzung beseitigen oder finanziell für die Sanierung aufkommen. Bei Nichtanwendung des Verursacherprinzips bestünde die Gefahr, dass sich das schädigende Verhaltensmuster, das zu den heutigen Verschmutzungsalasten geführt hat, weiter fortsetzt. Ohne einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen könnten sich die Wirtschaftsteilnehmer die unterschiedlichen Konzepte der Mitgliedstaaten zu Nutze machen, um ihre Haftung zu umgehen. Der Richtlinienvorschlag entspricht dieser Notwendigkeit, steht jedoch in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfordernissen, da er einen gemeinsamen Rahmen für Maßnahmen zur Behebung der erheblichen Schäden an der biologischen Vielfalt festlegt, so dass für die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Mindestgrundlage besteht, die es ihnen ermöglicht, eine wirksame Anwendung der vorgeschlagenen Regelung zu gewährleisten.

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist auch Bestandteil der Kommissionsvorschläge im Verkehrs- und Energiebereich, insbesondere des **Pakets „Erdöl- und Erdgasversorgung“**²⁶, das insbesondere die Energieversorgungs-

²⁴ KOM(2002) 8 endg., S. 5.

²⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt; KOM(2002) 17 endg. vom 23. Januar 2002.

²⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat - Energiebinnenmarkt: Abgestimmte Maßnahmen im Bereich der Energieversorgungssicherheit; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angleichung der Maßnahmen zur Sicherung der Versorgung mit Erdölerzeugnissen; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinien 68/414/EWG und 98/93/EG des Rates zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten, sowie der Richtlinie 73/238/EWG des Rates über Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen von Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen; Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Aufhebung der Entscheidung 68/416/EWG des Rates über den Abschluss und die Ausführung von besonderen zwischenstaatlichen Übereinkünften betreffend die Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EWG, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen zu halten, und der Entscheidung 77/706/EWG des Rates zur Festsetzung eines gemeinsamen Richtwerts für die Einschränkung des Primärenergieverbrauchs bei Schwierigkeiten in der Versorgung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen. KOM(2002) 488 endg. vom 11. September 2002.

sicherheit gewährleisten soll. Die Kommission beschloss aus mehreren Gründen, in diesem Bereich Vorschläge einzubringen: die unzureichende Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften auf EU-Ebene kann zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt für Erdölzeugnisse führen; außerdem ist es erforderlich, dass der Ausbau des Energiebinnenmarkts mit Maßnahmen einher geht, die die Versorgungssicherheit gewährleisten, und schließlich musste ein neuer Rahmen für die Energieprogramme im Zusammenhang mit einer europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung festgelegt werden.

Gemeinschaftsmaßnahmen erschienen erforderlich, weil die sich stellenden Probleme eindeutig transnationale Aspekte aufweisen und sich die Maßnahmen der Mitgliedstaaten angesichts des derzeitigen Fehlens einer Koordinierung in diesem Bereich als unzureichend erweisen. Die beiden in diesem Paket „Erdöl- und Erdgasversorgung“ enthaltenen Richtlinienentwürfe im Bereich der Energieversorgungssicherheit entsprechen diesem Erfordernis und legen einen neuen Gemeinschaftsrahmen fest. Es geht vor allem darum, die Entwicklung der internationalen Erdöl- und Erdgasmärkte zu beobachten, festzustellen, wie sich diese auf die technische Sicherheit und die Versorgungssicherheit auswirken, und den Umfang der Sicherheitsvorräte zu überwachen. Dieser Gemeinschaftsrahmen belässt den Mitgliedstaaten jedoch die Befugnis zur Festlegung gewisser Durchführungsbestimmungen. Die Wahl der Richtlinie als Rechtsinstrument ist gleichzeitig flexibel und wirkungsvoll, da in ihr ein Mindestmaß an für die Mitgliedstaaten geltenden Normen festgelegt ist.

Die Kommission hat die politische Priorität der nachhaltigen Entwicklung auch bei der Begründung ihres Vorschlags zur **Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik**²⁷ herangezogen. Es ist interessant, dass die Kommission im Rahmen dieser Politik innovative Aspekte berücksichtigt hat, die in den Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten fallen (insbesondere Umwelt, Entwicklung des ländlichen Raums). Bei einigen Aspekten des Vorschlags hat die Kommission, wie im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam gefordert, quantitative Kriterien und Prüfungen der finanziellen Auswirkungen und der Haushaltsauswirkungen zu Grunde gelegt und diese ihrem Vorschlag als Anhang beigefügt.²⁸

Ein anderes Beispiel: Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Leiharbeiternehmer**²⁹ soll insbesondere Rahmenbedingungen für diese Art von Beschäftigung definieren, die in der Union stark im Anwesen begriffen ist und echte grenzübergreifende Aspekte aufweist. Einige in mehreren Ländern tätige Leiharbeiterunternehmen und entleihende Unternehmen setzen Leiharbeiternehmer ein. Die nationalen Rechtsvorschriften sind aber in den verschiedenen Ländern unterschiedlich, und außerdem haben nur neun Mitgliedstaaten solche einschlägigen Vorschriften. Dies kann zu einer Benachteiligung der Leiharbeiternehmer führen, und es besteht die Gefahr, dass die Weiterentwicklung dieser für die Dynamik der europäischen Wirtschaft doch erforderlichen Praxis gebremst wird.

²⁷ KOM(2002) 394 endg. vom 10. Juli 2002.

²⁸ Die Bewertungen im Zusammenhang mit diesem Vorschlag können an folgender Adresse abgerufen werden: http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_de.htm

²⁹ KOM(2002) 149 endg. vom 20. März 2002, S. 26.

Der Richtlinienvorschlag bietet also einen gemeinsamen Rahmen, durch den die Arbeitsqualität der Leiharbeitnehmer verbessert werden soll, insbesondere im Hinblick auf die Nichtdiskriminierung der Leiharbeitnehmern gegenüber den vergleichbaren Arbeitnehmern der entleihenden Unternehmen. Bei der Vorbereitung dieser Richtlinie hat die Kommission zunächst die Sozialpartner aufgerufen, gemäß Artikel 138 und 139 EG-Vertrag Verhandlungen über eine entsprechende Vereinbarung zu führen (zwischen Juni 2000 und Mai 2001). Nachdem diese Verhandlungen zu keinem Ergebnis geführt hatten, legte die Kommission einen Richtlinienvorschlag vor, in dem die Elemente aufgegriffen wurden, über die eine Einigung der Partner erfolgt war. Die Kommission hat auch eine detaillierte qualitative Analyse der Auswirkungen³⁰ dieses Richtlinienvorschlags für die Unternehmen durchgeführt, d. h. eine Analyse der Folgen der vorgeschlagenen Richtlinie für Beschäftigung, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Diese Analyse ist dem Richtlinienvorschlag beigelegt.

Der Vorschlag beachtet auch den Verhältnismäßigkeitgrundsatz, da er einen flexiblen Rahmen von Vorschriften vorsieht, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, bei Leiharbeitnehmern mit befristetem Vertrag von dieser Regel der Nichtdiskriminierung abzuweichen.

Schließlich hat die Kommission hinsichtlich der Bereiche öffentliche Gesundheit, Forschung im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit erstmals Artikel 169 EG-Vertrag angewandt. Sie hat einen Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Unterstützung **einer langfristigen Partnerschaft zwischen Europa und den Entwicklungsländern zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose** angenommen³¹. Diese unter dem Gesichtspunkt der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit neue Initiative soll der Gemeinschaft neben den Mitgliedstaaten die Beteiligung an den von mehreren EU-Mitgliedstaaten durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsprogrammen und deren Unterstützung ermöglichen. Die Kommission war dabei der Auffassung, dass die Gemeinschaft nicht eine eigene Maßnahme an Stelle der Mitgliedstaaten durchführen muss, sondern dass es wirksamer ist und eher im Einklang mit Artikel 5 EG-Vertrag steht, wenn sie deren Maßnahmen unterstützt.

d) Andere Bereiche als die der politischen Prioritäten

Die Kommission hat einen Richtlinienvorschlag zur Gewährleistung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes angenommen. Obwohl die nationalen Rechtsvorschriften zur Festlegung der Berufsqualifikationen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen (die Gemeinschaft hat gemäß Artikel 47 Absatz 2 EG-Vertrag nur eine Koordinierungsfunktion), müssen sie nach Auffassung der Kommission harmonisiert werden, um zu verhindern, dass sie weiterhin Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit darstellen³². Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Anerkennung von**

³⁰ Artikel 9 des Protokolls.

³¹ KOM(2002) 474 endg. vom 28. August 2002.

³² Artikel 39, 43 und 49 EG-Vertrag.

Berufsqualifikationen³³ soll demgemäß die bestehenden Rechtsvorschriften ergänzen und vereinfachen, die es einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates ermöglichen, seine Berufsqualifikationen in anderen Mitgliedstaaten anerkennen zu lassen, um dort einen reglementierten Beruf auszuüben. Es geht insbesondere darum, die Regeln besser zu organisieren und eine umfassendere Information der Bürger zu ermöglichen, indem die in den verschiedenen Bereichen schon erlassenen Rechtsvorschriften zusammengefasst werden und die Anwendung der Grundsätze der Anerkennung von Berufsqualifikationen transparenter und flexibler gemacht wird.

In einem anderen Fall musste die Kommission bei dem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Anwendung der Rechtsvorschriften über **Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf Selbständige**³⁴ auf Artikel 308 EG-Vertrag zurück greifen, da Artikel 137 nur auf die Arbeitnehmer anwendbar ist. Die Wahl dieser Rechtsgrundlage bringt es mit sich, dass die Notwendigkeit der Gemeinschaftsmaßnahme in einem nicht ausdrücklich unter den Vertrag fallenden Bereich noch weiter gehend gerechtfertigt werden muss. Diese besondere Situation hat die Kommissionsdienststellen veranlasst, bei der gesamten Vorbereitung dieser Maßnahme der Begründung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. (Siehe hierzu auch die Diskussion im Rat – Abschnitt 2.3).

2.3. Anwendung der Grundsätze im Rahmen der gemeinschaftlichen Beschlussfassung im Jahre 2002

Die Verpflichtung zur Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gilt gleichermaßen für den Rat und das Europäische Parlament in deren Rolle als Mitgesetzgeber. Angesichts der Fristen des Rechtsetzungsverfahrens der Gemeinschaft wurden die im Jahre 2002 im Parlament und im Rat erörterten Vorschläge von Rechtsakten meist schon in früheren Jahren vorgelegt; der Vorschlag über die Leiharbeiter ist hier eine Ausnahme.

Diese Überprüfung ist um so wichtiger, als **der Rat und das Parlament** neben der ihnen gemäß Artikel 5 EG-Vertrag obliegenden Verpflichtung zur Beachtung dieser Grundsätze noch **spezifische Verpflichtungen haben**, die im Protokoll und in der interinstitutionellen Vereinbarung niedergelegt sind: *„Das Europäische Parlament und der Rat prüfen ... als Teil der umfassenden Prüfung der Kommissionsvorschläge, ob diese mit Artikel 5 des Vertrags im Einklang stehen. Dies gilt sowohl für den ursprünglichen Vorschlag der Kommission als auch für vom Europäischen Parlament und vom Rat in Betracht gezogene Änderungen an dem Vorschlag“*³⁵ und *„Jede etwaige Änderung des Textes der Kommission, sei es durch das Europäische Parlament oder durch den Rat, muss mit einer Rechtfertigung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip sowie den Artikel 5 EGV versehen sein, wenn sie eine Änderung des gemeinschaftlichen Handlungsbereichs zur Folge hat“*³⁶.

Die Kommission prüft im Rahmen dieses Berichts erstmals die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch das Parlament und

³³ KOM(2002) 119 endg. vom 7. März 2002.

³⁴ KOM(2002) 166 endg. vom 3. April 2002.

³⁵ Artikel 11 des Protokolls.

³⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission vom 29. Oktober 1993, Bulletin 10/1993 S. 129.

den Rat. In diesem ersten Jahr wird sich der Bericht auf diejenigen Fälle des Jahres 2002 konzentrieren, die insofern besonders beispielhaft sind, als sie deutlich machen, dass **die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eine dynamische Bewertung während des gesamten Verlaufs des Rechtsetzungsprozesses erfordert**, die im Rahmen eines Dialogs innerhalb der drei Organe und zwischen diesen zu erfolgen hat. In diesem Zusammenhang werden im Bericht mehrere wichtige Stadien behandelt: die Prüfung und Änderung des vorgeschlagenen Rechtsakts durch den Rat und dann durch das Europäische Parlament, die Prüfung der Änderungen des Europäischen Parlaments durch die Kommission, und schließlich das im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens mögliche Vermittlungsverfahren.

a) **Die Prüfung und Anwendung der Grundsätze durch den Rat**

In seiner Eigenschaft als Vertreter der Mitgliedstaaten und Garant ihrer Zuständigkeiten achtet der Rat besonders auf die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in den Legislativvorschlägen der Kommission. Dies zeigen die Diskussionen im Rat. Manchmal kommen dabei **die zwischen den verschiedenen nationalen Delegationen und zwischen den Delegationen und der Kommission bestehenden Unterschiede in der Bewertung dieser Grundsätze** zum Ausdruck. Diese Diskussionen blockieren die Entscheidungsfindung durchaus nicht, sie tragen in den meisten Fällen vielmehr dazu bei, unter Beachtung der Zuständigkeiten der verschiedenen Beteiligten ein ausgewogenes Gleichgewicht hinsichtlich dieser Grundsätze zu schaffen.

So war der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Gurtanlegepflicht**³⁷ im ersten Halbjahr 2002 Gegenstand mehrerer Diskussionen im Rat. In diesen Diskussionen haben einige Beteiligte geltend gemacht, die Richtlinie sei zu einengend; sie beachte die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nicht und die Rechtsvorschriften in diesem Bereich müssten weiter in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen; die Kommission dürfe nur eine Rahmenregelung mit den allgemein anwendbaren Prinzipien erlassen. Diesem zur Sicherheit im Straßenverkehr mehrfach vertretenen Standpunkt hat die Kommission stets widersprochen. Schließlich folgte der Rat ihrer Auffassung; er hat in Übereinstimmung mit dem Vorbringen der Kommission anerkannt, dass die Sicherheit im Straßenverkehr wegen der sehr starken Mobilität in diesem Sektor unbestreitbar transnationale Aspekte aufweist und eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene sinnvoller ist als mitgliedstaatliche Maßnahmen. Diese wichtige und legitime Debatte im Rat hat eine einstimmige politische Einigung in dieser Frage im Hinblick auf den förmlichen Erlass der Richtlinie nicht verhindert³⁸.

Ein weiteres Beispiel für derzeit stattfindende Diskussionen: Im April hat die Kommission auf Grund von Artikel 308 EG-Vertrag (siehe oben Abschnitt 2.2) einen Vorschlag zur Anwendung der Rechtsvorschriften über **Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf Selbständige**³⁹ vorgelegt. Im Rat wurde die

³⁷ KOM(2000) 815 endg. – Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 91/671/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gurtanlegepflicht in Kraftfahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen.

³⁸ Schlussfolgerungen des Rates Verkehr und Telekommunikation vom 17. Juni 2002.

³⁹ KOM(2002) 166 endg. vom 3. April 2002.

Heranziehung von Artikel 308 beanstandet, was zu einer Diskussion über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führte. Für die Wahl dieses Artikels müssen nämlich zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens kann dieser Artikel, da es sich um eine Befugnis handelt, die im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen ist, nur dann herangezogen werden, wenn **eine Gemeinschaftsmaßnahme auf diesem Gebiet notwendig ist**; zweitens **obliegt die Feststellung, dass eine solche Maßnahme notwendig ist, in letzter Instanz dem Rat**. Da mehrere Delegation ein Problem der politischen Bewertung aufwarfen und zu der Auffassung gelangten, die Gemeinschaftsinitiative sei nicht gerechtfertigt, wird dieser Vorschlag immer noch im Rat diskutiert.

Schließlich waren die Kommission und der Rat mit einer wichtigen politischen Debatte über ein ethisches Problem konfrontiert, die unmittelbar mit den Fragen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zusammenhängt. Der Rat Wettbewerbsfähigkeit hat am 30. September spezifische Programme des Sechsten Forschungsrahmenprogramms angenommen. Um die Annahme des Programms zu erleichtern, hat die Kommission mit dem Ratsvorsitz Vorschläge für einen Kompromiss hinsichtlich der **sensiblen Fragen der Nutzung menschlicher Embryonen und Stammzellen** vorgelegt. Diese sehen insbesondere vor, dass die ethische Akzeptanz verschiedener Forschungsgebiete mit den unterschiedlichen Situationen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang steht und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip dem einzelstaatlichen Recht unterliegt⁴⁰.

b) Die Prüfung und Anwendung der Grundsätze durch das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament prüft ebenfalls die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in den Kommissionsvorschlägen; sein Ansatz ist jedoch ein anderer als der des Rates, er ist mehr auf die Wahrung der Zuständigkeiten der Kommission ausgerichtet. Wenn seine Änderungen einmal angenommen sind, obliegt es zudem der Kommission, zu diesen Stellung zu nehmen. Auch hier erlaubt es der interinstitutionelle Dialog meist, unter Beachtung der Zuständigkeiten beider Organe einen ausgewogenen Standpunkt zu finden.

Im Rahmen dieser Diskussionen richtet die Kommission ihre Aufmerksamkeit besonders auf die Änderungen, die den Anwendungsbereich oder die Wahl des Rechtsinstruments betreffen und deshalb Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit haben können. So hat das Parlament am 5. Februar 2002 bei der Prüfung des **Vorschlags für eine Richtlinie des Rates** betreffend die Voraussetzungen, unter denen **Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten** während höchstens drei Monaten **Reisefreiheit** genießen⁴¹, eine Bestimmung angenommen, mit der der **Richtlinienvorschlag in einen Verordnungsvorschlag abgeändert werden soll**⁴². Das Parlament war aus mit dem Subsidiaritätsprinzip zusammenhängenden Gründen der Auffassung, es sei erforderlich, dass diese Regelung in der Gemeinschaft einheitlich ordnungsgemäß angewandt werde; jede den Mitgliedstaaten überlassene

⁴⁰ Schlussfolgerungen des Rates Wettbewerbsfähigkeit vom 30. September 2002.

⁴¹ KOM(2001) 388 endg. vom 10. Juli 2001.

⁴² Änderung Nr. 1.

spezifische Regelung könne zu einer Verzerrung bei der ordnungsgemäßen Anwendung führen. Die Kommission hat dieses Argument in Vollsitzung als überzeugend anerkannt und sich verpflichtet, es gegenüber dem Rat zu vertreten; sie hat bis jetzt jedoch noch keinen geänderten Vorschlag vorgelegt. In Kürze wird dieses Vorhaben im Rat weiter diskutiert werden.

Ein anderes bedeutsames Beispiel ist der **Schutz der Fußgänger**. Die Kommission hatte von den europäischen Kraftfahrzeugherstellern klare Selbstverpflichtungen erhalten, dass sie die Karosserie der Fahrzeuge verändern und ihr Bremssystem anpassen würden, um Zusammenstöße mit Fußgängern weniger gefährlich zu machen. Sie hielt diese Verpflichtungen für ausreichend, um einen besseren Schutz der Fußgänger zu gewährleisten; sie war deshalb der Auffassung, ein Legislativvorschlag sei nicht erforderlich und verabschiedete im Juli 2001 in diesem Sinne eine Mitteilung an den Rat und das Parlament⁴³. Am 13. Juni 2002 **vertrat das Europäische Parlament erstens den Standpunkt, ein Handeln auf Gemeinschaftsebene sei in diesem Punkt tatsächlich erforderlich, und zweitens, die Gemeinschaft könne hinsichtlich des Schutzes der Bürger nicht zu Gunsten Dritter auf ihre Gesetzgebungsbefugnisse verzichten**. Abschließend stellte das Parlament fest, es halte eine Rahmenrichtlinie für erforderlich⁴⁴. Die Kommission hält dieses Argument für überzeugend, und sie dürfte in Kürze einen Legislativvorschlag annehmen.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses der Gemeinschaft hat die Kommission zu den vom Europäischen Parlament angenommenen Änderungen Stellung zu nehmen. Änderungen, bei denen es zu Diskussionen über die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit kommt, sind - gemessen an der großen Zahl der vom Parlament angenommenen Änderungen - insgesamt recht selten. Die Kommission prüft sehr aufmerksam die Fälle, die zu neuen Kompetenzen der Gemeinschaft führen oder die Kompetenzen der Mitgliedstaaten bei Anwendung der Rechtsakte einschränken könnten; jedoch auch solche, die dahin gehen, den Vorschlag sehr detailliert zu gestalten, manchmal zu sehr, so dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorliegt.

Im Jahre 2002 wären hier z. B. einige auf der Plenartagung im April zu dem Richtlinienvorschlag über den **Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz** angenommenen Änderungen⁴⁵ zu nennen, die von der Kommission, jedoch auch vom Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie in Vollsitzung vom Europäischen Parlament selbst abgelehnt wurden. Diese Änderungen hätten nämlich die Wahl der Modalitäten zur Durchführung der Richtlinienziele durch die Mitgliedstaaten eingeschränkt.

c) **Der Dialog zwischen den drei Organen**

In diesem Jahr ergaben sich Schwierigkeiten hinsichtlich der Anwendung des Vorschlags für eine **Verordnung über Lebensmittelhygiene**⁴⁶ auf lokale Verkäufe, insbesondere auf Märkten. Das Europäische Parlament möchte die lokalen

⁴³ KOM(2001) 389 endg. vom 11. Juli 2001.

⁴⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2002.

⁴⁵ Änderungen Nrn. 30, 33, 35, 36 und 37.

⁴⁶ KOM(2000) 438 endg. vom 14. Juli 2000.

Direktverkäufe in kleinen Mengen völlig vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnehmen, während der Rat in der Verordnung vorsehen möchte, dass die Mitgliedstaaten für diesen Sektor alternative Vorschriften erlassen können. Die Kommission ihrerseits ist der Auffassung, dass die gesetzliche Regelung dieses Bereichs in die besondere Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, da diese Verkäufe keinen transnationalen Charakter bzw. keine grenzübergreifenden Auswirkungen haben. Diese Diskussion muss noch fortgesetzt werden.

Ein anderes bedeutsames Beispiel im Jahre 2002 ist der Vorschlag einer **Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen**, über den seit zwei Jahre diskutiert wird⁴⁷. Nach der zweiten Lesung eröffneten das Parlament und der Rat im September ein Vermittlungsverfahren, um sich insbesondere über den Geltungsbereich der Richtlinie und ihren detaillierten Charakter zu einigen; hier kommen unterschiedliche Auffassungen zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zum Tragen. Das Ziel der Kommission und des Rates bestand ausschließlich in der Durchführung des **Übereinkommens von Aarhus**⁴⁸, während das Parlament der Auffassung war, die Gemeinschaftsmaßnahme müsse über das Übereinkommen hinaus gehen, und die von der Richtlinie erfassten Bereiche ausweiten wollte. Die Kommission und der Rat wiederum waren gegen einige Änderungen des Europäischen Parlaments, da sie der Ansicht waren, diese würden die nationalen Verwaltungen übermäßig belasten. Bei den Diskussionen im Vermittlungsausschuss wurde hinsichtlich dieser verschiedenen Punkte eine Einigung erzielt, die den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt.

2.4. Fazit

Die für das Jahr 2002 genannten Beispiele zeigen, dass die Bewertung und Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit innerhalb eines klaren rechtlichen Rahmens weiterhin dynamische Konzepte sind. Es ist deutlich zu sehen, dass der Dialog zwischen den Organen im Rahmen des Rechtsetzungsprozesses dabei unerlässlich ist, um ein ausgewogenes Gleichgewicht zu schaffen, sowohl in rechtlicher und politischer Hinsicht als auch vom Standpunkt der Mitgliedstaaten und der Kommission aus gesehen. Die Kommission wünscht, dass die Wachsamkeit hinsichtlich der genannten Grundsätze während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens konstant bleibt, und zwar auch dann, wenn das Europäische Parlament und der Rat im Vermittlungsverfahren zu einer Einigung gelangen.

3. EINE BESSERE UND EINFACHERE RECHTSETZUNG

Seit 1995 hat die Kommission in ihren jährlichen Bericht einen Abschnitt über die Rechtsetzung selbst aufgenommen, insbesondere zur Qualität und den Statistiken. Dieses Konzept hat es ermöglicht, über mehrere Jahre hinweg Datenmaterial zu

⁴⁷ KOM(2000) 402 endg. vom 29. Juni 2000.

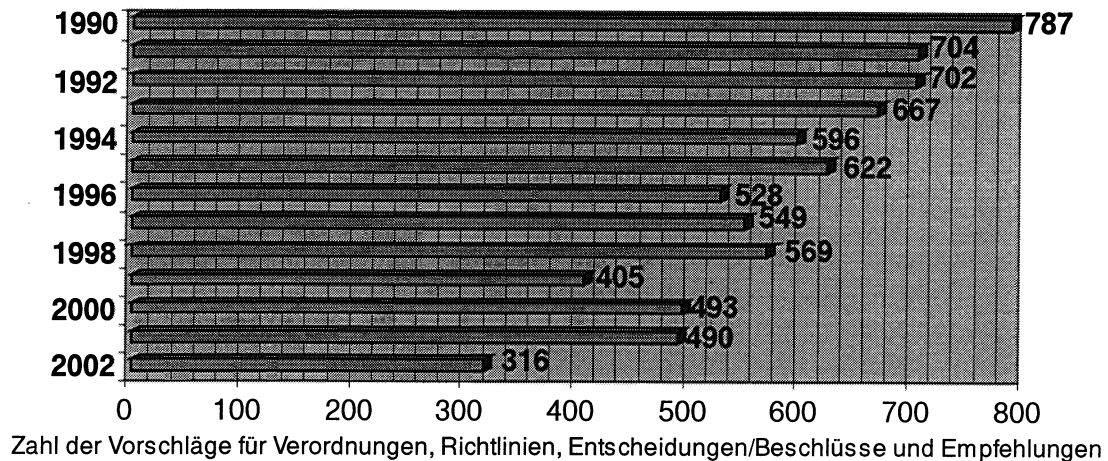
⁴⁸ KOM(1998) 344 endg.: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des UN/ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (unterzeichnet am 17. Juni 1998).

sammeln, und so kann heuer erstmals eine Bilanz für diesen Zeitraum gezogen werden.

3.1. Rechtsetzung im Jahre 2002

Zahlenmäßige Entwicklung der Kommissionsvorschläge 1990-2002

*Stand: 27/11/2002 PreLex-Datenbank
(Zahlen 1990/2001 aus der Eur-Lex databank)



Die Anzahl der Legislativvorschläge wird seit dem Jahr 1990 festgehalten. Für das Jahr 2002⁴⁹ zeigt die Untersuchung der legislativen Tätigkeit der Kommission, dass die Zahl der jährlich eingebrachten Vorschläge weiter zurückgegangen ist und einen neuen Tiefpunkt erreicht hat. So wurden bis zum Berichtszeitpunkt in diesem Jahr 316 Legislativvorschläge ausgearbeitet, gegenüber 787 im Jahre 1990. Diese Tendenz ist seit Vollendung des Binnenmarkts zu beobachten; sie sollte jedoch nicht zu falschen Vorstellungen über die Tätigkeit der Gemeinschaft oder über die führende Rolle der Kommission im gemeinschaftlichen Beschlussverfahren veranlassen. Diese Entwicklung zeigt, dass die Gemeinschaft im Hinblick auf die Vertragsziele und ihren Besitzstand ein Stadium der Reife erreicht hat.

3.2. Bessere Vorbereitung der Vorschläge von Rechtsakten

Ihre fast ausschließliche Ausübung des Initiativrechts erlegt der Kommission eine besondere Verantwortung auf, eine hohe Qualität ihrer Legislativvorschläge sicher zu stellen. Sie verfügt zu diesem Zweck über mehrere Instrumente (Anhörungen, Foren, Folgenabschätzungen, Begründung ...), von denen einige im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehen sind. Die Kommission hat diese qualitätsfördernden Maßnahmen seit einigen Jahren angewandt und vor kurzem durch das Weißbuch „Europäisches Regieren“ und den Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ eine Aktion zu ihrer Verbesserung in Gang gesetzt.

⁴⁹ Die für das Jahr 2002 genannten Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum bis zum 27. November.

a) Die Anhörungen

Auch in diesem Jahr hat die Kommission in großem Umfang Konsultationen durchgeführt und Stellungnahmen und Sachverständigenberichte aus der Zivilgesellschaft (insbesondere von Wirtschaftsteilnehmern, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen) angehört und geprüft. Es handelt es sich hierbei um ein unerlässliches Instrument, um die Notwendigkeit einer Maßnahme, die allgemeinen und spezifischen Erwartungen und die Modalitäten der zu treffenden Maßnahme bestimmen zu können.

Im Jahre 2002⁵⁰ hat die Kommission **2 Grünbücher**⁵¹ und **95 Mitteilungen mit Konsultationscharakter** angenommen. Sie hat auch **76 Berichte** veröffentlicht. Es ist festzustellen, dass der Konsultationsbedarf besonders in den Bereichen stark ist, in denen die Gemeinschaft über neue oder konkurrierende Zuständigkeiten verfügt (insbesondere Justiz und Inneres, Energie oder Verbraucherschutz), jedoch auch bei den sektoralen Politiken, in denen eine starke Gemeinschaftszuständigkeit besteht, wie dem Verkehr und dem Binnenmarkt.

Der soziale Dialog spielt im Vorfeld ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Rechtsquelle (Artikel 138 und insbesondere Artikel 139 EG-Vertrag). In diesem Zusammenhang ermöglicht es die der Kommission nach Artikel 138 EG-Vertrag obliegende Verpflichtung, vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner anzuhören, einerseits, nur dort Vorschriften zu erlassen, wo sich andere Mittel als wirkungslos erwiesen haben, und andererseits, die eingebrachten Vorschläge so zu gestalten, dass sie den Stellungnahmen der am meisten betroffenen Parteien Rechnung tragen. Außerdem erlaubt es Artikel 139 auch, dass Tarifvereinbarungen durch einen Beschluss des Rates auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden.

Will man eine Bilanz der **letzten zehn Jahre** ziehen, so kann man die große Anzahl von Konsultationen zu Grunde legen, die die Kommission durchgeführt hat: **38 Grünbücher, 19 Weißbücher und mehr als 1200 Mitteilungen in sämtlichen Sektoren**. Sie hat außerdem mehr als **1500 Berichte** über Gemeinschaftsmaßnahmen veröffentlicht. Die größte Anzahl von Konsultationen war übrigens in diesem Zeitraum ebenfalls in den von einer umfangreichen Rechtsetzungstätigkeit gekennzeichneten Bereichen Verkehr, Energie und Binnenmarkt erforderlich.

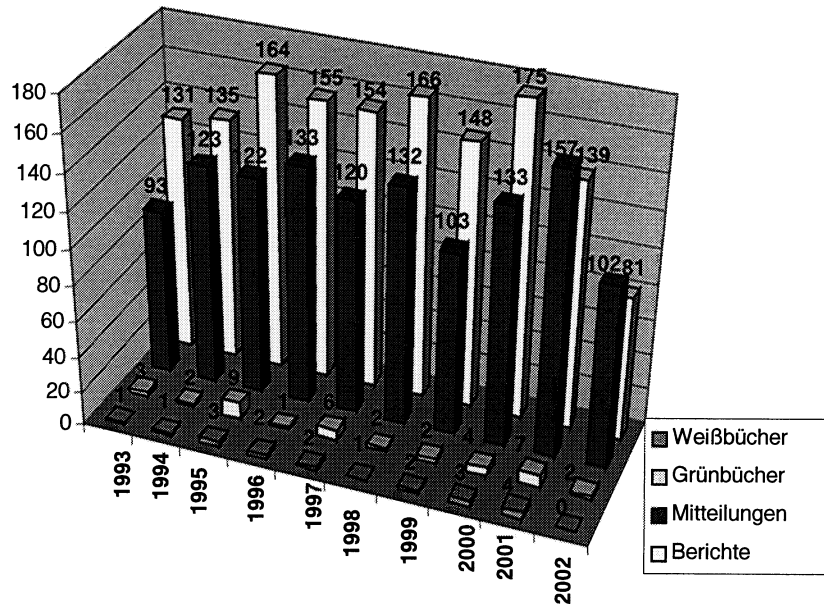
⁵⁰

Idem

⁵¹

KOM(2002) 196 endg.: Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht und KOM(2002) 175 endg.: Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Zwei weitere Grünbücher dürften vor Jahresende angenommen werden.

Konsultationsdokumente und Berichte 1993-2002
Stand: 27/11/2002 - Quelle: Datenbank PreLex
(Zahlen für 1990/2001 aus Eur-Lex)



Schließlich ist festzustellen, dass jeweils bei Amtsantritt eines neuen Kollegiums, das neue Initiativen mitbringt, ein Anstieg der Konsultationen und insbesondere der Grünbücher zu verzeichnen ist (9 im Jahre 1995 und 11 in den Jahren 2000-2001).

Gemäß den im Weißbuch über Europäisches Regieren übernommenen Verpflichtungen hat die Kommission beschlossen, die Durchführung von Konsultationen zu verbessern, indem **in Absprache mit der Zivilgesellschaft Mindeststandards** für diese festgelegt werden. Sie hat im Juni 2002 ein Konsultationsdokument mit Vorschlägen für Standards vorgelegt, und die endgültigen Standards dürften vor Jahresende in einer neuen Mitteilung veröffentlicht werden⁵². Die wichtigsten Aspekte werden die Festlegung einer Mindestfrist für die Anhörung und die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle sein.

Es ist auch zu erwähnen, dass sich die bei der Anhörung einsetzbaren Methoden in den letzten Jahren vervielfacht haben, sie sind heute häufig weniger formal als die Grünbücher oder die Mitteilungen und flexibler und nutzerfreundlicher. Man denke hier an die **zunehmende Organisation von Foren oder spezifischen Konferenzen oder an die Konsultationen im Internet**. Im Jahr 2002 sind zum Beispiel das in diesem Jahr eingerichtete Europäische Energie- und Verkehrsforum und die Einführung der interaktiven Politikgestaltung (IPM)⁵³ zu nennen, die schon 12 Online-Konsultationen ermöglicht hat; bei einer von ihnen, der Konsultation über den Datenschutz, gingen innerhalb von 11 Wochen etwa 10 000 Antworten ein.

b) Folgenabschätzungen

Gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit führt die Kommission zu ihren Maßnahmen

⁵² KOM(2002) 276 endg. vom 5. Juni 2002.

⁵³ An folgender Adresse abrufbar: <http://www.ipmmarkt.homestead.com>

Folgenabschätzungen durch, um ihre Vorschläge durch quantitative und qualitative Kriterien zu untermauern, und ermittelt außerdem die Haushaltsauswirkungen dieser Vorschläge für die Gemeinschaft.

Wie oben ausgeführt (siehe Abschnitt 2.2) hat die Kommission dieses Jahr mehrere umfangreiche Folgenabschätzungen durchgeführt, insbesondere zu dem Vorschlag zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Parallel zu den förmlichen Konsultationen greift sie auch auf dieses Instrument zurück, um die Notwendigkeit und die Sachdienlichkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität besser einschätzen zu können. Sie hat im Hinblick auf möglicherweise einzubringende Legislativvorschläge Folgenabschätzungen zum **Verbrauchercredit** und zur **Bekämpfung von Produktpiraterie und Nachahmungen** durchgeführt.

In der Überzeugung, dass eine bessere Qualität der Rechtsvorschriften eine Verstärkung dieses Instruments erfordert, hat die Kommission eine **einzigartige integrierte Methode der Folgenabschätzung** entwickelt, die nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die sozialen Folgen und die Umweltauswirkungen ihrer wichtigen politischen und legislativen Initiativen berücksichtigt⁵⁴. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie mit diesem Instrument, das die Kommissionsdienststellen ab 2003 nach und nach einführen werden, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über eine solide und objektive Grundlage für die Diskussionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens verfügt.

c) **Sonstige Initiativen im Jahre 2002**

Im Rahmen der in diesem Jahr eingebrachten Vorschläge verstärkt die Kommission auch die **Begründung** dieser Legislativvorschläge; damit soll besser über deren Vorbereitung (durchgeführte Anhörungen und Analysen) informiert und die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besser untermauert werden. Wie im Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ vorgesehen, wird die Kommission intern ein Modell für Begründungen ausarbeiten, um die Dienststellen bei ihrer Arbeit zu unterstützen.

Zu dem gleichen Zweck hat die Kommission ein **internes Netz „Bessere Rechtsetzung“** eingerichtet, das die Aufgabe hat, eine hohe Qualität der Legislativvorschläge zu gewährleisten und die neuen Initiativen in diesem Bereich in Koordination mit dem schon bestehenden Netz, das sich mit der strategischen Planung und dem maßnahmenbezogenen Management beschäftigt, umzusetzen. Das Netz „Bessere Rechtsetzung“ wird außerdem in einem möglichst frühen Stadium Probleme zu identifizieren haben, die bei der Vorbereitung der Vorschläge hinsichtlich der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auftauchen könnten.

Die Kommission hat mehrere andere Vorschläge zur Verbesserung der Qualität der Rechtsvorschriften an das Europäische Parlament und den Rat gerichtet. Dabei geht es insbesondere um die Schaffung eines interinstitutionellen Netzes, das sich speziell mit diesen Fragen befasst, jedoch auch darum, häufiger flexiblere legislative oder andere Instrumente einzusetzen, wie etwa die Rahmenrichtlinie (gemäß dem Protokoll), die Koregulierung und die Selbstregulierung. Der Europäische Rat von Sevilla hat im

⁵⁴

KOM(2002) 277 endg. vom 5. Juni 2002.

Juni das von der Kommission vorgeschlagene Konzept gebilligt und die drei Organe aufgerufen, vor Ende des Jahres 2002 eine **interinstitutionelle Vereinbarung** zu dieser Frage zu treffen. Die Diskussionen sind derzeit im Gange.

Zu nennen ist auch die im Jahre 2002 erfolgte Einführung von Verfahren, die im Rahmen des Weißbuchs zur Verwaltungsreform beschlossen wurden, insbesondere der Maßnahme 94 des Weißbuchs hinsichtlich der Verbesserung der **Betrugssicherheit der Rechtsvorschriften und des Vertragsmanagements**. Diese Maßnahme hat zur Annahme einer Mitteilung der Kommission geführt⁵⁵, die insbesondere vorsieht, dass das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) speziell im Vorfeld der dienstübergreifenden Konsultation zu sensitiven Gesetzesvorhaben gehört wird. Dieses Verfahren wird ab dem Zyklus der Erstellung des am 30. Oktober 2002 angenommenen Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission für 2003⁵⁶ wirksam.

3.3. Bessere Qualität der erlassenen Rechtsakte

Von diesem Gesichtspunkt aus ist das Jahr 2002 besonders wichtig, da es sowohl durch den anstehenden Abschluss der Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstandes gekennzeichnet ist, als auch durch den Beginn der Durchführung des Kodifizierungsprogramms und der interinstitutionellen Vereinbarung über die Neufassung und schließlich durch die Vorbereitung des künftigen Programms für die Vereinfachung des Besitzstandes.

a) Konsolidierung

Das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Gemeinschaft hat diese Konsolidierung⁵⁷, die als Material für die Kodifizierung und Neufassung dient, in Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst der Kommission durchgeführt. Die Konsolidierung aller bestehenden Rechtsvorschriften soll bis Juli 2003 abgeschlossen sein. Das Jahr 2002 war also logischerweise durch eine Beschleunigung der Arbeit gekennzeichnet, was seit 1999 eine Bilanz von etwa **1600 konsolidierten Gruppen von Rechtsakten** ergibt (315 Ende 1999, 831 Ende 2000 und 1097 Ende 2001).

b) Kodifizierung

Die Kodifizierung⁵⁸ hat sich **seit 1994** und der Annahme einer interinstitutionellen Vereinbarung über die amtliche Kodifizierung⁵⁹ schon als wirksam erwiesen; es

⁵⁵ SEK(2001) 2029 endg.

⁵⁶ KOM(2002) 590 endg.

⁵⁷ Bei der Konsolidierung werden die geltenden Bestimmungen einer bestimmten Regelung, die im ersten Rechtsakt sowie in später erlassenen Änderungsrechtsakten verstreut sind, in einem einzigen informellen Text zusammengefasst.

⁵⁸ Bei der Kodifizierung wird ein neuer Rechtsakt erlassen, in den (ohne inhaltliche Änderungen) der ältere Basisrechtsakt und seine späteren Änderungen in eine neue Fassung überführt werden; gleichzeitig wird der ältere Rechtsakt durch den neuen ersetzt und aufgehoben.

⁵⁹ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten; ABl. C 102 vom 04.04.1996, S. 2-3.

wurden 33 neue Rechtsakte verabschiedet, die es ermöglicht haben, **347 frühere Rechtsakte aufzuheben**.

Um diese Praxis auszuweiten, hat die Kommission im November 2001 ein spezifisches Programm zur Kodifizierung⁶⁰ verabschiedet. Die Kommissionsdienststellen haben schon die Rechtsakte identifiziert, die von der Kodifizierung erfasst werden sollen. Hier kann beispielsweise auf die Richtlinien über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung verwiesen werden (die durch zwei Rechtsakte ersetzt werden).

Der Rat und das Europäische Parlament haben ihre Arbeiten ebenfalls beschleunigt, so dass dieses Jahr **5 Kodifizierungsvorschläge⁶¹ verabschiedet** werden, die **59 frühere Rechtsakte** ersetzen werden.

c) Neufassung

Im Bewusstsein der Bedeutung der Neufassung⁶² haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im November 2001 eine **interinstitutionelle Vereinbarung** geschlossen⁶³, die **im März 2002 in Kraft getreten** ist. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung sind die Kommissionsdienststellen derzeit mit der Vorbereitung mehrerer Neufassungsvorschläge beschäftigt. Bis jetzt konnte nur ein einziger Vorschlag von der Kommission angenommen werden; er betrifft die Koordinierung der Vorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung (und wird 7 Rechtsakte ersetzen)⁶⁴.

Gleichzeitig haben das Europäische Parlament und der Rat einen ihnen vorliegenden Neufassungsvorschlag über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung verabschiedet⁶⁵.

d) Vereinfachung

In diesem Bereich hat die Kommission ihre sektorbezogenen Anstrengungen insbesondere durch die Umsetzung der Initiative SLIM⁶⁶, fortgesetzt, deren fünfte Phase gerade abgeschlossen worden ist. Seit Beginn der Initiative im Jahre 1996 sind 17 Legislativbereiche von der Vereinfachung betroffen; diese betrifft insbesondere die Lebensversicherung, die Berufsqualifikationen und das Gesellschaftsrecht.

⁶⁰ KOM(2001) 645 endg. vom 21. November 2001.

⁶¹ Richtlinien 2002/53/EG; 2002/54/EG; 2002/55/EG; 2002/56/EG und 2002/57/EG, verabschiedet am 13. Juni; ABl. L 193 vom 20.07.02.

⁶² Bei der Neufassung wird ein einziger Rechtsakt erlassen, mit dem zum einen gewünschte inhaltliche Änderungen eingearbeitet werden und mit dem zum anderen diese mit den unverändert gebliebenen Bestimmungen des älteren Rechtsakts (der gleichzeitig aufgehoben wird) kodifiziert werden.

⁶³ Interinstitutionelle Vereinbarung über die systematischere Neufassung von Rechtsakten, ABl. C 77 vom 28.03.02, S. 1-3.

⁶⁴ Richtlinie 73/239/EWG.

⁶⁵ Richtlinie 2002/32/EG; ABl. L 140 vom 30.05.02, S. 10.

⁶⁶ „Simpler Legislation for the Internal Market“.

Daneben bemüht sich die Kommission, das im Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ vorgesehene Programm für die Vereinfachung des Besitzstandes festzulegen. Dieses Programm soll Gegenstand einer Vereinbarung der drei Organe über die Arbeitsprozesse werden. Derzeit ist die Kommission dabei, die Bereiche des Besitzstandes zu identifizieren, in denen eine Vereinfachung wünschenswert ist. Sie wird Anfang nächsten Jahres eine Mitteilung zu diesem Thema veröffentlichen.

3.4. Zugang

Bessere Rechtsetzung bedeutet auch, den Zugang zum Gemeinschaftsrecht zu erleichtern. In diesem Jahr hat die Kommission neben der Verbesserung der bestehenden Instrumente, wie etwa der Datenbank PreLex⁶⁷ betreffend die interinstitutionellen Verfahren oder der regelmäßig von der Kommission bei den Bürgern durchgeführten Umfragen und Untersuchungen unter Einsatz unterschiedlicher Medien in mehreren Bereichen neue Initiativen entwickelt. Beispielsweise seien hier die Bereiche der Herstellung von Broschüren zur Wettbewerbspolitik⁶⁸, die Veröffentlichung der **Verbraucherpolitischen Strategie 2002-2006**⁶⁹ und die Einrichtung eines **europäischen Kulturportals**⁷⁰ genannt, des ersten thematischen Portals dieser Art, das den direkten Zugriff auf die Gemeinschaftsvorschriften, jedoch auch auf die Aktionen und finanziellen Förderungen in diesem Bereich eröffnet und Teil einer Strategie der Kommission zur Entwicklung mehrerer thematischer Portale ist.

Was die Bereitstellung im Internet angeht, ist beispielsweise zu erwähnen, dass die Kommission beschlossen hat, die Protokolle der Sitzungen des Kollegiums ab 1. Januar ins Netz zu stellen. Zum gleichen Zeitpunkt trat auch der kostenlose Zugang zu den auf EurLex verfügbaren Dokumenten in Kraft. Schließlich hat die Kommission im September, wie früher schon in anderen Bereichen, den gesamten gemeinsamen Besitzstand im Bereich Justiz und Inneres ins Netz gestellt, einem neuen Zuständigkeitsbereich, der die Bürger unmittelbar betrifft⁷¹.

Was die Veröffentlichungen im Amtsblatt angeht, so hat die Kommission beschlossen, die Kommissionsentscheidungen über einheitliche Programmplanungsdokumente und gemeinschaftliche Förderkonzepte zu veröffentlichen, da sie das Leben der Bürger auf lokaler Ebene berühren.

Die Kommission hat ein neues System zur Planung ihrer Agenda eingeführt, um einen zuverlässigen Zeitplan hinsichtlich der Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die sie in den nächsten drei Monaten zu treffen beabsichtigt. Das Dreimonatsprogramm wird monatlich auf den neuesten Stand gebracht und den anderen EU-Organen zugesandt,

⁶⁷ An folgender Adresse abrufbar: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

⁶⁸ „Wettbewerbsregeln für Liefer- und Vertriebsvereinbarungen“ und „Glossary of terms used in EU competition policy“, verfügbar an folgender Adresse:
http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_de.pdf

⁶⁹ An folgender Adresse abrufbar:

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_de.pdf

⁷⁰ An folgender Adresse abrufbar: http://europa.eu.int/comm/culture/index_de.htm

⁷¹ An folgender Adresse abrufbar: http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_de.htm

um ihnen die Organisation ihrer eigenen Aktivitäten zu erleichtern. Im Interesse der Transparenz wird es nun auf dem Server Europa für die Öffentlichkeit bereitgestellt.

Schließlich hat die Kommission im Juli zur Beantwortung der Fragen von Bürgern und Unternehmen, die infolge einer möglicherweise inkorrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts Probleme haben, das **SOLVIT-Netz** (das Problemlösungsnetz) eingerichtet. In diesem sind spezielle, in allen Mitgliedstaaten eingerichtete Zentren zusammengefasst.

3.5. Redaktionelle Qualität

Die Kommission hat dieses Jahr die Durchführung der interinstitutionellen Vereinbarung über die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften aus dem Jahre 1998 entsprechend der Erklärung Nr. 39 über die redaktionelle Qualität des Gemeinschaftsrechts, die dem Vertrag von Amsterdam beigefügt ist, fortgesetzt.

In diesem Zusammenhang wurde der interinstitutionelle praktische Leitfaden für die Dienststellen im Hinblick auf eine baldige Veröffentlichung und eine Bereitstellung im Internet überarbeitet. Die Fortbildungen für die Jurist-Überprüfer, die eine wichtige Rolle für die Qualität der Rechtsvorschriften spielen, wurden dieses Jahr intensiviert, unter stärkerer Abstimmung auf den praktischen Leitfaden und die Besonderheiten dieser Arbeit (Vielsprachigkeit, Arbeitsmethoden ...). Außerdem wurde die Informatik-Anwendung LegisWrite, die innerhalb der Organe eine einheitliche Form der Rechtsakte gewährleistet, noch ausgebaut, insbesondere im Hinblick auf die Kodifizierung und die Neufassung.

Schließlich wurde ein erstes Seminar zur Problematik der redaktionellen Qualität unter Beteiligung der Kommission und der Mitgliedstaaten organisiert.

4. FAZIT

Das Jahr 2002 ist das zehnte Jahr der Anwendung der im Vertrag von Maastricht niedergelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission. Die erste Bilanz, die für diesen Zeitraum gezogen werden kann und die für das Jahr 2002 erneut bestätigt wird, ist insgesamt positiv. Die Organe haben Artikel 5 EG-Vertrag und das Protokoll im Anhang im Großen und Ganzen hinreichend beachtet. Diese positive Beurteilung der Kommission wird im Übrigen vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen und vom Europäischen Parlament in seinem zweijährlichen Bericht sowie durch die geringe Zahl der beim Gerichtshof im Zusammenhang mit der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit anhängig gemachten Verfahren bestätigt.

Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union hat im Übrigen anerkannt, dass Fälle der Nichtbeachtung des Grundsatzes der Subsidiarität durch die Organe sehr selten sind. Dennoch hat eine der Arbeitsgruppen des Konvents, um die nationalen Parlamente stärker in die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts einzubeziehen, die Schaffung eines Frühwarnsystems hinsichtlich der Kommissionsvorschläge vorgeschlagen, das insbesondere den einzelstaatlichen

Parlamenten und dem Ausschuss der Regionen gegebenenfalls die Erhebung einer Klage beim Gerichtshof ermöglicht.

Hinsichtlich der Qualität der vor der Annahme stehenden bzw. schon angenommenen Rechtsvorschriften hat die Kommission dieses Jahr zahlreiche Initiativen unternommen, die sie zu Ende führen will, um die in den letzten Jahren erreichten Fortschritte auszubauen. Sie hofft in diesem Bereich auf die politische Unterstützung und ein starkes Engagement des Europäischen Parlaments und des Rates.