

**26.09.07**

## **Unterrichtung**

durch das  
Europäische Parlament

---

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom  
4. September 2007 zu rechtlichen und institutionellen  
Auswirkungen der Verwendung von nicht zwingenden  
Rechtsinstrumenten („soft law“)**

---

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments  
- 119272 - vom 24. September 2007. Das Europäische Parlament hat die  
Entschließung in der Sitzung am 4. September 2007 angenommen.

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. September 2007 zu rechtlichen und institutionellen Auswirkungen der Verwendung von nicht zwingenden Rechtsinstrumenten („soft law“) (2007/2028(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- gestützt auf den EG-Vertrag, insbesondere auf Artikel 211, 230 und 249
  - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Rechtsausschusses sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz und des Ausschusses für Kultur und Bildung (A6-0259/2007),
- A. in der Erwägung, dass der allgemein verwendete Begriff „nicht zwingendes Recht“ (soft law) mehrdeutig und keineswegs förderlich ist und daher nicht in den Dokumenten der Institutionen der Gemeinschaft verwendet werden sollte,
- B. in der Erwägung, dass die Unterscheidung zwischen dura lex und mollis lex, auf Grund der Begriffsverwirrung, nicht zugelassen oder anerkannt werden sollte,
- C. in der Erwägung, dass so genannte nicht zwingende Rechtsinstrumente wie Empfehlungen, Grün- bzw. Weißbücher oder Schlussfolgerungen des Rates keinerlei Rechtswirksamkeit oder bindenden Charakter besitzen,
- D. in der Erwägung, dass Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts keinen vollen gerichtlichen Rechtsschutz bieten,
- E. in der Erwägung, dass eine sehr häufige Verwendung von nicht zwingenden Rechtsinstrumenten eine Verlagerung des einzigartigen Modells der Europäischen Gemeinschaft hin zu dem Modell einer traditionellen internationalen Organisation bedeuten würde,
- F. in der Erwägung, dass derzeit Meinungsverschiedenheiten darüber herrschen, wie die Effizienz der Regelungsfunktion der Europäischen Union im Hinblick auf Rechtsinstrumente des nicht zwingenden wie auch des zwingenden Rechts verbessert werden kann,
- G. in der Erwägung, dass der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache Van Gend und Loos erkannt hat, dass der Vertrag „mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet [...] dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelstaaten sind. Das [...] Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen

Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“<sup>1</sup>,

- H. in der Erwägung, dass folglich das Gemeinschaftsrecht vom Völkerrecht unterschieden werden kann, da es nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für die Einzelnen, die auf dem Rechtsweg durchsetzbare Rechte daraus ableiten, verbindlich ist, und eine Reihe von Organen, einschließlich des Europäischen Parlaments, das von den Unionsbürgern direkt gewählt wird, einbezieht; ferner in der Erwägung, dass sich die europäische Rechtsordnung auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gründet, wie dies Artikel 6 und die Präambel des EU-Vertrags deutlich machen,
- I. in der Erwägung, dass dies bedeutet, dass die Organe der Europäischen Union nur nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit handeln dürfen, das heißt nur dann, wenn ihnen eine Rechtsgrundlage Zuständigkeit überträgt, und nur innerhalb der Grenzen ihrer Befugnisse, und dass es einen Europäischen Gerichtshof gibt, der sicherstellt, dass sie dementsprechend handeln,
- J. in der Erwägung, dass dort, wo die Gemeinschaft Rechtsetzungsbefugnis hat, die angemessene Art zu handeln darin besteht, dass Rechtsakte von den demokratischen Organen der Union – dem Europäischen Parlament und dem Rat – verabschiedet werden, sofern dies auch unter Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geboten erscheint; in der Erwägung, dass nur durch die Verabschiedung von Rechtsakten im Rahmen der im Vertrag vorgesehenen institutionellen Verfahren Rechtssicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Justiziabilität und Durchsetzbarkeit gewährleistet werden können; ferner in der Erwägung, dass dies auch die Achtung des im Vertrag verankerten institutionellen Gleichgewichts erfordert und Raum für Offenheit bei der Entscheidungsfindung lässt,
- K. in der Erwägung, dass dort, wo die Gemeinschaft Rechtsetzungsbefugnis hat, der Gebrauch von „soft law“ oder von „Verhaltensregeln, die in Instrumenten enthalten sind, denen keine verbindliche Rechtswirkung als solche verliehen wurde, die aber dennoch bestimmte – indirekte – rechtliche Wirkungen haben und durch die Wirkungen in der Praxis bezweckt und unter Umständen ausgelöst werden“<sup>2</sup> und die seit jeher benutzt werden, um einem Mangel an formeller Rechtsetzungsbefugnis zu begegnen und/oder als Mittel der Durchsetzung und somit typisch für das Völkerrecht sind, ausgeschlossen ist,
- L. in der Erwägung, dass dort, wo der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht, Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts zulässig sind, vorausgesetzt, dass sie nicht als Ersatz für Rechtsetzung in Bereichen dienen, in denen die Gemeinschaft Rechtsetzungsbefugnis hat und in denen eine gemeinschaftliche Regelung auch unter Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geboten erscheint, da dies auch einen Verstoß gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung darstellen würde; ferner in der Erwägung, dass dies erst recht für

---

<sup>1</sup> Rechtssache 26/62, Van Gend und Loos, Slg. 1963, S. 1.

<sup>2</sup> Linda Senden, Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet?, EJCL, Vol. 9, 1.1.2005.

Mitteilungen der Kommission gilt, die eine Auslegung gemeinschaftlicher Rechtsakte zum Inhalt haben; in der Erwägung, dass vorbereitende Maßnahmen wie Grün- und Weißbücher, zusammen mit von der Kommission veröffentlichten Mitteilungen und Leitlinien, in denen diese darlegt, wie sie die Politik im Bereich Wettbewerb und staatliche Beihilfen anwendet, ebenfalls einen zulässigen Gebrauch von Rechtsinstrumenten des nicht zwingenden Rechts darstellen,

- M. in der Erwägung, dass derartige Instrumente, die als Instrumente zur Auslegung oder Vorbereitung verbindlicher Rechtsakte verwendet werden können, weder als Rechtsvorschriften behandelt noch normsetzende Wirkung zuerkannt bekommen sollten,
- N. in der Erwägung, dass eine solche Situation Verwirrung und Unsicherheit in einen Bereich bringen würde, in dem im Interesse der Mitgliedstaaten und der Bürger Klarheit und Rechtssicherheit herrschen sollten,
- O. in der Erwägung, dass das Parlament nicht nur das Initiativrecht der Kommission achtet, sondern auch an seinem Recht festhält, die Kommission aufzufordern, einen Legislativvorschlag vorzulegen (Artikel 192 des EG-Vertrags),
- P. in der Erwägung, dass die offene Methode der Koordinierung hilfreich bei der Vollendung des Binnenmarkts sein kann, dass es jedoch bedauerlich ist, dass das Parlament und der Gerichtshof dabei nur sehr selten einbezogen werden; aufgrund dieses demokratischen Defizits bei der so genannten offenen Methode der Koordinierung darf diese nicht dazu missbraucht werden, die mangelnde Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinschaft zu ersetzen und damit de facto Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu schaffen, die einer Rechtsetzung gleichkommen, aber außerhalb der im Vertrag vorgesehenen Rechtssetzungsverfahren zustande kommen,
- Q. in der Erwägung, dass Artikel 211 des EG-Vertrags vorsieht, dass die Kommission, um „das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, [...] folgende Aufgaben [erfüllt]: [...] Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit sie es für notwendig erachtet“, dass jedoch nach Artikel 249 Absatz 5 Empfehlungen nicht verbindlich und nach Ansicht des Gerichtshofs „Handlungen [sind], die auch gegenüber ihren Adressaten keine bindende Wirkung entfalten sollen“<sup>3</sup> und für die Einzelnen keine vor den innerstaatlichen Gerichten durchsetzbaren Rechte begründen<sup>4</sup>; ferner in der Erwägung, dass nach Artikel 230 des EG-Vertrags Empfehlungen nicht für nichtig erklärt werden können, da sie nicht verbindlich sind,
- R. in der Erwägung andererseits, dass der Gerichtshof erkannt hat, dass solche Maßnahmen „nicht als rechtlich völlig wirkungslos angesehen werden können. Die innerstaatlichen Gerichte sind nämlich verpflichtet, bei der Entscheidung der bei ihnen

---

<sup>3</sup> Rechtssache C-322/88, Grimaldi, Slg. 1989, S. 4407, Randnr. 16.

<sup>4</sup> Grimaldi, Randnr. 16.

anhängigen Rechtsstreitigkeiten die Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn diese Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener innerstaatlicher Rechtsvorschriften geben oder wenn sie verbindliche gemeinschaftliche Vorschriften ergänzen sollen.“<sup>5</sup>,

- S. in der Erwägung, dass die Empfehlungen – wenn sie nicht umsichtig genug eingesetzt werden – möglicherweise dazu führen könnten, dass festgestellt wird, dass die Kommission mit bestimmten Handlungen ihre Befugnisse überschreitet,
- T. in der Erwägung, dass in Artikel I-33 des Vertrags über eine Verfassung für Europa Ähnliches vorgesehen ist wie in Artikel 211 des EG-Vertrags, jedoch Folgendes hinzugefügt wird: „Werden das Europäische Parlament und der Rat mit dem Entwurf eines Gesetzgebungsakts befasst, so nehmen sie keine Akte an, die nach dem für den betreffenden Bereich geltenden Gesetzgebungsverfahren nicht vorgesehen sind.“,
- U. in der Erwägung, dass die Kommission im Jahr 2005 auf der Grundlage von Artikel 211 des EG-Vertrags eine Empfehlung für die länderübergreifende Wahrnehmung von Urheberrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden, annahm, die als „Rechtsinstrument des nicht zwingenden Rechts, das dem Markt die Möglichkeit geben soll, sich in die richtige Richtung zu entwickeln“ bezeichnet wurde, und mit der wohl bezweckt wurde, die bestehenden Richtlinien über das Urheberrecht in der Informationsgesellschaft<sup>6</sup> und zum Vermietrecht und Verleihrecht sowie zu bestimmten dem Urheberrecht verwandten Schutzrechten<sup>7</sup> mit Leben zu erfüllen; ferner in der Erwägung, dass angesichts der Tatsache, dass das Hauptziel dieser Empfehlung in der Förderung einer multiterritorialen Lizenzierung sowie in Empfehlungen zu deren Regulierung liegt, die Kommission mit Instrumenten des nicht zwingenden Rechts bestimmte politische Optionen umsetzt,
- V. in der Erwägung, dass die Kommission in Betracht gezogen hat bzw. in Betracht zu ziehen scheint, in anderen Bereichen, in denen die Gemeinschaft Rechtsetzungsbefugnis hat – unter anderem bei Urheberrechtsabgaben und bei Obergrenzen für die Haftung von Rechnungsprüfern – Empfehlungen anzunehmen,
- W. in der Erwägung, dass darüber hinaus auch das Projekt „Europäisches Vertragsrecht“ in den Bereich der Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts fällt,
- X. in der Erwägung, dass in den Fällen, in denen die Gemeinschaft Rechtsetzungsbefugnis hat, der politische Wille zur Einführung von Rechtsvorschriften aber offensichtlich fehlt, beim Einsatz von Rechtsinstrumenten des nicht zwingenden Rechts die Gefahr besteht, dass die eigentlich zuständigen Rechtsetzungsorgane umgangen werden, die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit nach Artikel 6 des EU-Vertrags sowie der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 des EG-Vertrags ausgehöhlt werden und die Kommission ihre Befugnisse überschreitet,

---

<sup>5</sup> Grimaldi, Randnr. 18.

<sup>6</sup> Richtlinie 2001/29/EG (ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10).

<sup>7</sup> Richtlinie 2006/115/EG (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 28).

- Y. in der Erwägung, dass Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts auch dazu führen können, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck einer nicht nur bürgerfernen, sondern bürgerfeindlichen „Superbürokratie“ ohne demokratische Legitimation entsteht, die bereit ist, Arrangements mit mächtigen Interessenvertretern zu treffen, wobei die Verhandlungen weder transparent noch für den Bürger nachvollziehbar sind, und dass legitime Erwartungen seitens betroffener Dritter (z. B. Verbraucher) entstehen, diese dann jedoch keine Möglichkeit haben, gegenüber Handlungen, die für sie nachteilige Rechtswirkungen haben, gerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen,
- Z. in der Erwägung, dass die Agenda für bessere Rechtsetzung nicht dafür missbraucht werden sollte, dass dem Exekutivorgan der Gemeinschaft die Möglichkeit eingeräumt wird, mit Rechtsinstrumenten des nicht zwingenden Rechts in der Praxis Recht zu setzen, wodurch unter Umständen die Rechtsordnung der Gemeinschaft untergraben wird, die Beteiligung des demokratisch gewählten Parlaments und die rechtliche Kontrolle durch den Gerichtshof umgangen wird und dem Bürger Rechtsmittel entzogen werden,
- AA. in der Erwägung, dass kein Verfahren zur Konsultation des Europäischen Parlaments vorgesehen ist, soweit es um Vorschläge zum Gebrauch von Rechtsinstrumenten des nicht zwingenden Rechts wie Empfehlungen und Mitteilungen zu Auslegungsfragen geht;
1. vertritt die Auffassung, dass auf gemeinschaftlicher Ebene Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts allzu oft mehrdeutig und unwirksam sind, was negative Auswirkungen auf die gemeinschaftliche Rechtsetzung und auf das institutionelle Gleichgewicht haben kann, und dass sie deshalb – selbst dort, wo es im Vertrag vorgesehen ist – mit Vorsicht verwendet werden sollten;
  2. verweist darauf, dass sogenannte nicht zwingende Rechtsinstrumente keinen Ersatz für Rechtsakte und Rechtsinstrumente darstellen können, die dazu geschaffen sind, die Kontinuität des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere im Kultur- und Bildungsbereich zu gewährleisten;
  3. betont die Tatsache, dass jedes EU-Organ, auch der Europäische Rat, sowohl legislative als auch nichtlegislative Möglichkeiten in Betracht ziehen muss, wenn jeweils im Einzelfall beschlossen werden muss, ob Maßnahmen ergriffen werden müssen, und wenn ja, welche;
  4. hält die offene Methode der Koordinierung für rechtsstaatlich bedenklich, da sie ohne ausreichende parlamentarische Beteiligung und gerichtliche Kontrolle funktioniert; meint daher, dass sie nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden sollte und dass Möglichkeiten geprüft werden sollten, das Europäische Parlament an diesem Verfahren zu beteiligen;
  5. bedauert den Einsatz von Rechtsinstrumenten des nicht zwingenden Rechts durch die Kommission in Fällen, in denen diese einen Ersatz für auch unter Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an sich gebotene EU-Rechtsetzung darstellen, bzw. in Fällen, in denen die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf Bereiche projiziert wird, in denen bisher keine Rechtsetzung stattgefunden hat;

6. fordert die Organe nachdrücklich auf, gemäß Artikel I-33 des Vertrags über eine Verfassung für Europa zu handeln und von der Annahme von Rechtsinstrumenten des nicht zwingenden Rechts abzusehen, wenn sie mit dem Entwurf eines Gesetzgebungsakts befasst sind; auch nach geltendem Recht ergibt sich diese Verpflichtung bereits aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit nach Artikel 6 des EU-Vertrags;
7. fordert die Kommission nachdrücklich auf, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um die Transparenz, die Sichtbarkeit und die öffentliche Rechenschaftspflicht bei der Annahme nicht verbindlicher Gemeinschaftsakte zu gewährleisten und bei der Beschlussfassung verstärkt auf Folgenabschätzungen zurückzugreifen;
8. fordert die Kommission auf, den Auswirkungen von Soft Law auf die Verbraucher und ihren möglichen Rechtsmitteln besondere Aufmerksamkeit zu widmen, bevor sie eine Maßnahme im Zusammenhang mit nicht zwingenden Rechtsinstrumenten vorschlägt;
9. ist der Ansicht, dass sich im Bereich der Mitteilungen der Kommission aus Grün- und Weißbüchern keine unmittelbaren rechtlichen Verpflichtungen ergeben; jedoch sollte aus der Verabschiedung von Konsultationspapieren und politischen Absichtserklärungen keine rechtliche Verpflichtung zum Erlass der entsprechenden Regelungen abgeleitet werden;
10. ist der Ansicht, dass interpretierende Mitteilungen der Kommission den legitimen Zweck verfolgen, Rechtssicherheit zu schaffen, in dieser Zweckbindung aber auch ihre Grenze finden; wenn durch interpretierende Mitteilungen neue Verpflichtungen festgelegt werden, stellen sie eine unzulässige Rechtsfortbildung durch Soft Law dar; wenn eine Mitteilung detaillierte Regelungen enthält, deren Bestimmungen sich nicht unmittelbar aus den Grundfreiheiten ergeben, ist sie wegen Formmissbrauchs nichtig<sup>8</sup>;
11. ist der Ansicht, dass Mitteilungen, die diese Kriterien erfüllen, daher auf diejenigen Fälle begrenzt bleiben sollten, in denen die Gesetzgeber Parlament und Rat die Kommission zur Erarbeitung entsprechender interpretierender Mitteilungen aufgefordert haben; eine Konkretisierung des Vertrags ist dem Gesetzgeber, seine Auslegung dem Gerichtshof vorbehalten;
12. ist der Ansicht, dass Standardisierung und Verhaltenskodizes wichtige Elemente der Selbstregulierung sind; Standardisierung darf aber nicht zu Überregulierung führen und damit eine zusätzliche Belastung darstellen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen; daher sollten in den entsprechenden Rechtsgrundlagen Vorkehrungen gegen Überregulierung getroffen werden;
13. weist darauf hin, dass es zwar legitim ist, dass die Kommission prälegislative Instrumente benutzt, dass der prälegislative Prozess jedoch nicht missbraucht und über Gebühr in die Länge gezogen werden sollte; ist der Ansicht, dass auf Gebieten wie

---

<sup>8</sup> Vgl. Rechtssache C-57/95, Frankreich / Kommission, Slg. 1997. S. I-1627, Randnrn. 23 bis 26.

dem des Projekts „Europäisches Vertragsrecht“ irgendwann der Zeitpunkt erreicht sein muss, an dem sich die Kommission entscheidet, ob sie ihr Initiativrecht nutzt oder nicht, und falls sie dies tut, auf welcher Rechtsgrundlage;

14. hebt hervor, dass das Parlament als einzige demokratisch gewählte Institution der Gemeinschaft zur Verwendung von sogenannten nicht zwingenden Rechtsinstrumenten wie Empfehlungen, die die Kommission gemäß Artikel 211 des EG-Vertrags abgibt, sowie Mitteilungen und anderen Dokumenten von ähnlichem Zuschnitt derzeit nicht konsultiert wird;
15. ist der Ansicht, dass interinstitutionelle Vereinbarungen Rechtswirkungen nur zwischen den EU-Organen entfalten können; sie stellen damit kein Soft Law dar, dem eine rechtliche Wirkung gegenüber Dritten zukommt;
16. fordert die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament – möglicherweise im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung – eine Arbeitsweise zu entwickeln, die die Mitwirkung der demokratisch gewählten Gremien gewährleistet und wodurch die Notwendigkeit, nicht zwingende Rechtsinstrumente einzuführen, wirksamer überprüft werden kann.
17. fordert die Kommission auf, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament zu beraten, wie das Europäische Parlament konsultiert werden könnte, bevor die Kommission auf Rechtsinstrumente des nicht zwingenden Rechts zurückgreift, damit vorgeschlagene Maßnahmen des nicht zwingenden Rechts genau geprüft werden können und jeglicher Machtmissbrauch vonseiten des Exekutivorgans verhindert werden kann; das Europäische Parlament schlägt dazu vor, Beratungen über den Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung zu diesem Thema aufzunehmen; in dieser Vereinbarung ist insbesondere auch auf eine Lösung des Widerspruchs hinzuwirken, der zwischen den Regelungen des Artikels 211, des Artikels 249 Absatz 5 und des Artikels 230 des EG-Vertrags einerseits und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs andererseits entstanden ist, wenn letzterer die innerstaatlichen Gerichte verpflichtet, die an sich nach dem Vertrag unverbindlichen Empfehlungen bei anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen;
18. unterstreicht erneut die Notwendigkeit, dass das Parlament als wichtigster Vertreter der Interessen der europäischen Bürgerinnen und Bürger an allen Entscheidungsprozessen teilnimmt, um dazu beizutragen, deren derzeitiges Misstrauen in die europäische Einigung und die europäischen Werte zu verringern;
19. betont, dass der Begriff „nicht zwingendes Recht“ („soft law“) sowie dessen Geltendmachung in sämtlichen amtlichen Dokumenten der europäischen Institutionen unter allen Umständen vermieden werden sollte;
20. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.