



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 5.6.2002
KOM(2002) 278 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	3
1. Von der Kommission durchzuführende Maßnahmen	5
1.1. Qualitative Verbesserung der Legislativvorschläge.....	6
1.2. Folgemaßnahmen nach der Verabschiedung und Anwendung von Rechtsakten	9
1.3. Allgemeine Koordination und Durchführung	10
2. Vorschläge für Maßnahmen des Europäischen Parlaments und des Rates	11
2.1. Eine angemessenere Nutzung der Instrumente	11
2.2. Vereinfachung und Straffung des Gemeinschaftsrechts	14
2.3. Gewährleistung der Qualität der verabschiedeten Rechtsakte	16
3. Aktionen, die die Mitgliedstaaten betreffen	17
4. Schaffung einer gemeinsamen Rechtsetzungskultur in der Union.....	19

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“

EINLEITUNG

Mit dieser Mitteilung legt die Kommission dem Europäischen Rat einen Aktionsplan für „eine **Strategie** für weitere **koordinierte** Maßnahmen zur Vereinfachung des Regelungsrahmens“ gemäß dem **Auftrag des Europäischen Rates von Lissabon – in Stockholm, Laeken und Barcelona¹ bekräftigt** – vor.

Ziel einer Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes ist es, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften – zum Nutzen der Bürger – besser an das zu lösende Problem anzupassen, an die Herausforderungen der Erweiterung, an technische und lokale Gegebenheiten. Durch eine verringerte sprachliche Komplexität sollten sie für Mitgliedstaaten und Akteure leichter anwendbar und für alle verständlicher und zugänglicher werden. In Verbindung mit einer Verbesserung der Rechtsetzungsverfahren und institutionellen Praktiken sollte eine solche Maßnahme Zeit- und Kostenersparnisse für Unternehmen wie Behörden mit sich bringen. Ziel ist es letztendlich, eine große Rechtssicherheit auf dem bald noch größeren Gemeinschaftsgebiet zu gewährleisten, den Akteuren in Wirtschaft und Sozialbereich mehr Flexibilität erlauben und so dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit des Handelns der Gemeinschaft bei den Bürgern zu stärken. Es geht nicht darum, zu deregulieren oder die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft einzuschränken.

Die Kommission betreibt bereits seit über einem Jahr eine Konsultation der anderen Institutionen und der Mitgliedstaaten, die mitverantwortlich für die Qualität des Gemeinschaftsrechts sind. So hat sie mehrere Beiträge vorgelegt und die anderen Mitwirkenden um Stellungnahme ersucht:

- einen ersten Zwischenbericht an den Europäischen Rat von Stockholm im März 2001, mit einer Bilanz der Situation und einer Beschreibung möglicher Ansätze²;
- das Weißbuch „Europäisches Regieren“, im Juli 2001 verabschiedet, mit einem umfangreichen Abschnitt über die qualitative Verbesserung der Rechtsetzung. Das Weißbuch war Gegenstand einer umfassenden öffentlichen Konsultation, die am 31. März 2002 abgeschlossen wurde³;
- schließlich eine Mitteilung mit politischem Charakter für den Europäischen Rat von Laeken zur Konsultation von Rat, Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten zu den Schwerpunkten des Aktionsplans⁴.

Auf diese Weise konnte die Kommission zahlreiche wichtige Beiträge für die Erarbeitung dieses Aktionsplans sammeln und nutzen:

¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon am 23./24. März 2000, von Stockholm am 23./24. März 2001, von Laeken am 8./9. Dezember 2001 und von Barcelona am 15./16. März 2002.

² KOM(2001) 130 endg.

³ KOM(2001) 428 endg.

⁴ KOM(2001) 726 endg.

- die Beiträge im Rahmen der durch das Weißbuch „Europäisches Regieren“ eröffneten Konsultation; diese lassen eine weitreichende Unterstützung der im Weißbuch genannten Optionen bezüglich der Qualität der Rechtsetzung erkennen;
- die Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁵ und des Rats⁶ sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses⁷ und des Ausschusses der Regionen⁸ zu diesen Fragen;
- die Beiträge einiger Mitgliedstaaten⁹;
- und den Abschlussbericht der Hochrangigen Beratergruppe, auch „Mandelkern-Gruppe“ genannt, die von den für den öffentlichen Dienst zuständigen Ministern im November 2000¹⁰ eingesetzt worden war; diesen Bericht hat die Kommission umfassend berücksichtigt, die meisten Empfehlungen sind in die Maßnahmen des Aktionsplans eingeflossen.

Nach Abschluss dieses Konsultationsprozesses ist die Kommission zu der Einschätzung gelangt, dass die Strategie für eine bessere Regelungsqualität sich auf die drei Hauptphasen des Rechtsetzungsweges konzentrieren muss: Erstellung und Vorlage des Vorschlags für einen Rechtsakt durch die Kommission; legislative Diskussion zwischen Europäischem Parlament und Rat; und schließlich Anwendung durch die Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat einen **Aktionsplan** zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes erstellt, der ohne Änderung der Verträge umsetzbar ist. Diesen Aktionsplan möchte sie nunmehr mit den anderen Organen diskutieren, um zu einer interinstitutionellen Vereinbarung zu kommen.

Um die anstehende interinstitutionelle Diskussion zu strukturieren und zu erleichtern, betont der Aktionsplan die Bedeutung der drei Phasen des Rechtsetzungsprozesses, unterstreicht dabei gleichzeitig die – individuelle oder gemeinsame – Verantwortung der Beteiligten: Kommission, Europäisches Parlament, Rat und Mitgliedstaaten. Die Mitteilung unterscheidet also zwischen:

- Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich der **Kommission** fallen;
- Maßnahmen, die dem **Europäischen Parlament und dem Rat** als dem Gemeinschaftsgesetzgeber vorgeschlagen werden;

⁵ Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments zum Weißbuch „Europäisches Regieren“, verabschiedet am 29. November 2001, und den Entwurf einer Entschließung des Europäischen Parlaments zur Mitteilung „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ (KOM(2001)726), auf der Grundlage des Berichts Medina Ortega.

⁶ Entschließung des Rats „Binnenmarkt, Verbraucherfragen“, verabschiedet am 21. Mai 2002.

⁷ Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, verabschiedet am 21. März 2002.

⁸ Stellungnahme zu „Neue Formen des Regierens: Europa, ein Rahmen für die Initiative der Bürger“, verabschiedet am 4. Januar 2001; sowie Stellungnahme zum Weißbuch „Europäisches Regieren“, verabschiedet am 4. April 2002.

⁹ Beiträge der Bundesrepublik Deutschlands, Dänemarks, Schwedens, der Niederlande, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs zum Weißbuch „Europäisches Regieren“. Beitrag des Vereinigten Königreichs zur Mitteilung der Kommission vom 5. Dezember 2001 (KOM(2001) 726).

¹⁰ Abschlussbericht der Hochrangigen Beratergruppe unter Vorsitz von Herrn Mandelkern, vorgelegt am 13. November 2001.

- Maßnahmen, die eine bessere Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften durch **die Mitgliedstaaten** gewährleisten sollen;
- und schließlich Maßnahmen, die zur Schaffung einer **gemeinsamen** Rechtsetzungskultur in der Union beitragen sollen.

In diesem Rahmen identifiziert der vorgeschlagene Aktionsplan im Licht der Beiträge und Stellungnahmen konkrete Aktionen, die die Kommission, das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten jeweils einzeln oder gemeinsam betreffen.

Die Kommission ist entschlossen, ihre für sie selbst festgelegten und in den drei genannten Dokumenten beschriebenen Verpflichtungen einzuhalten und in die Praxis umzusetzen. So **verabschiedet die Kommission** zur Verbesserung von Qualität und Transparenz ihrer Arbeit **gleichzeitig mit diesem Aktionsplan zwei spezifische Mitteilungen**, die sie selbst betreffende wesentliche Maßnahmen darlegen: zum einen die Festlegung von *Mindestnormen für die Konsultation*, zum anderen die Definition einer *integrierten Methode der Folgenabschätzung* zu ihren wichtigen politischen und legislativen Initiativen. Die Kommission möchte damit ein klares politisches Signal setzen und ihren Willen zum Ausdruck bringen, die Qualität des Regelungsumfelds zu verbessern, ihre Arbeitsmethoden transparenter zu gestalten und beispielhafte Verfahren vorzustellen. Die Umsetzung dieser Aktionen erfolgt mittelnneutral, durch Umverteilung bestehender Ressourcen.

Die Kommission legt Wert auf die Feststellung, dass ein Erfolg dieser Strategie, die durch den Aktionsplan konkretisiert wird, **ein starkes politisches Engagement der anderen Organe und der Mitgliedstaaten voraussetzt, sowohl hinsichtlich der Definition dieser Strategie als auch hinsichtlich ihrer Umsetzung**. In diesem Zusammenhang wiederholt sie ihren Wunsch, dass sich ein ständiger **interinstitutioneller Dialog** entwickelt, in dem sie mit dem Europäischen Parlament und dem Rat die unter deren Legislativkompetenz sowie die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallenden Aktionen dieses Plans diskutieren kann. Wie sie bereits erklärt hat¹¹, ist die Kommission nach wie vor von der Wichtigkeit einer **interinstitutionellen Vereinbarung** zu diesen Fragen überzeugt.

Der Aktionsplan muss darüber hinaus mit den Arbeiten des **Konvents zur Zukunft der Europäischen Union** abgestimmt werden, soweit dessen Mandat für die Rechtsetzungsqualität wesentliche Elemente enthält¹². So behält sich die Kommission die Möglichkeit vor, zusätzliche Beiträge zu den Fragen vorzulegen, die für „eine Unterscheidung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen“ („Komitologie“) wichtig sind, sowie zum Problemfeld der Wahl des Rechtsinstruments.

1. VON DER KOMMISSION DURCHZUFÜHRENDE MASSNAHMEN

Gemäß den Verträgen verfügt die Kommission über ein Quasi-Monopol für Rechtsetzungsinitiativen, soweit die Kompetenz der Gemeinschaft berührt ist. Daher obliegt es ihr, ein hohes Niveau an Sachdienlichkeit und Qualität der Rechtsvorschlüsse zu gewährleisten, in Übereinstimmung mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze

¹¹ Siehe KOM(2001) 726 endg., S. 10.

¹² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken, Anhang 1.

der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit¹³. Im übrigen wacht die Kommission über die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten.

Kraft ihrer Zuständigkeit **verpflichtet sich die Kommission hier und heute zu folgenden Maßnahmen** zur Verbesserung der Qualität, Relevanz und Weiterverfolgung ihrer Vorschläge.

1.1. Qualitative Verbesserung der Legislativvorschläge

Die Kommission ist bereits im Weißbuch „Europäisches Regieren“ eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen, die einer Verbesserung der Qualität und Transparenz der zahlreichen laufenden Konsultationen dienen sollen. In diesem Zusammenhang erinnert sie daran, dass sie im Laufe dieses Jahres eine Liste der Konsultationsorgane und –instanzen der Zivilgesellschaft veröffentlichen wird und beabsichtigt, die mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie mit dem Ausschuss der Regionen unterzeichneten Protokolle umzusetzen. Im Übrigen wird sie in Kürze Leitlinien für die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission veröffentlichen, die die Zurechenbarkeit, Pluralität und Integrität gewährleisten sollen.

Die Kommission verabschiedet gleichzeitig mit diesem Aktionsplan eine Mitteilung mit Vorschlägen für *Mindeststandards für Konsultationen*¹⁴. Diese Mitteilung wird ebenfalls Konsultationsgegenstand sein und sollte es ihr ermöglichen, diese Mindestnormen bis Ende 2002 zu verabschieden. Die Kommission betont, dass die verstärkte Vorabkonsultation zu ihren Legislativvorschlägen weder ihre gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen eingegangenen Verpflichtungen berührt, in entsprechenden Fällen vor Ausübung ihres Initiativrechts Stellungnahmen einzuholen, noch die spezifische Rolle der Sozialpartner¹⁵.

Aktion: Definition von Mindestnormen für die Konsultation

Bis Ende 2002 – in Absprachen mit den betroffenen Akteuren und auf der Grundlage der von der Kommission vorgelegten Mitteilung – Festlegung von *Mindestnormen für die Konsultation*.

Innerhalb dieses Rahmens sollen die Konsultationen der Kommission systematischer und transparenter gestaltet werden, das Ziel ist insbesondere:

- beizutragen zu einer besseren Beteiligung interessierter Kreise und der Zivilgesellschaft am Konsultationsprozess;
- die Transparenz der Konsultationen zu steigern sowohl hinsichtlich der Durchführung als auch im Hinblick auf die Nutzung der Ergebnisse durch die Kommission;
- eine kohärente Vorgehensweise aller Kommissionsdienststellen in diesem Prozess sicherzustellen.

Zu diesen Normen würde beispielsweise eine Frist von mindestens sechs Wochen gehören, die die Kommission für solche Konsultationen im Auge fasst, außerdem soll die Beteiligung

¹³ Siehe Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag von Amsterdam, Ziffer 9.

¹⁴ Siehe KOM(2002) 277 endg.

¹⁵ Gemäß Artikel 138 und 139 EGV.

an diesen Konsultationen erleichtert werden durch die Schaffung einer Anlaufstelle, bei der die Liste der laufenden Konsultationsverfahren eingesehen werden kann.

Zuständig: Kommission

Durchführung: ab 2003

In Anlehnung an die Vorgehensweise, die seit einigen Jahren im Rahmen der OECD und in einigen Mitgliedstaaten entwickelt wurde, und als Antwort auf die Aufforderung des Europäischen Rates von Göteborg und von Laeken hat die Kommission *eine Methode der Folgenabschätzung* definiert, die sie in einer spezifischen, gleichzeitig mit dem vorliegenden Aktionsplan verabschiedeten Mitteilung darlegt¹⁶. Mit diesem Instrument, das alle bestehenden Praktiken zusammenführt¹⁷, möchte die Kommission die solide Begründung ihrer Rechtsvorschläge untermauern.

Aktion: Folgenabschätzung für wichtige legislative und politische Initiativen

Die Kommission wird vor Ende 2002 ein *integriertes und angepasstes Analyseinstrument* für ihre legislativen und politischen Initiativen schaffen, das alle Dimensionen der Folgenabschätzung von Rechtsakten sowie der dauerhaften Entwicklung (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) abdecken und die bestehenden Instrumente und Methoden einbeziehen wird. Die Folgenabschätzung wird mithelfen zu entscheiden, ob Maßnahmen auf Gemeinschaftsniveau sinnvoll sind, in Übereinstimmung mit dem Vertrag und dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

- Dieses Mittel wird es außerdem erlauben, dasjenige legislative oder andere Instrument oder die Kombination von Instrumenten zu identifizieren, die aus der Vielzahl von Möglichkeiten (Verordnung, Richtlinie, Empfehlung, Ko-Regulierung, Selbstregulierung, freiwillige Vereinbarungen auf Sektorebene, offene Methode der Koordinierung, finanzielle Maßnahmen, Informationskampagne) am besten geeignet sind;
- Grundsätzlich unterliegen alle Legislativvorschläge sowie alle bedeutenderen, also im Arbeitsprogramm der Kommission vorgesehenen politischen Vorschläge dem Verfahren der Folgenabschätzung. Allerdings sind nur wichtige Vorschläge Gegenstand einer ausführlichen Folgenabschätzung;
- Auf der Grundlage einer ersten Folgenabschätzung im Stadium der jährlichen Strategieplanung, ein Jahr vor Verabschiedung der Initiativen, wird die Kommission diejenigen Vorschläge ermitteln, die Gegenstand einer detaillierten Folgenabschätzung sein müssen. Die Generaldirektionen müssen die Folgenabschätzung spätestens zum Zeitpunkt der dienststellenübergreifenden Konsultation abgeschlossen haben. Erfordert ein Vorschlag eine umfassendere Bewertung, leiten die Generaldirektionen das Verfahren in eigener Initiative bereits vor der Aufnahme des Vorschlags in die jährliche Strategieplanung ein.

¹⁶ Siehe KOM(2002) 276 endg.

¹⁷ Die Kommission hat in den letzten Jahren mehrere spezifische Instrumente oder Methoden zur Folgenabschätzung entwickelt: Business Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment, Sustainable Impact Assessment (Nachhaltigkeitsprüfung), Ex-ante-Bewertung, vor allem im Hinblick auf die Berücksichtigung der Ziele des Vertrags, wie etwa nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Chancengleichheit, Gesundheitsschutz.

Zuständig: Kommission

Umsetzung: schrittweise, ab Ende 2002, bis zur vollständigen Umsetzung im Jahre 2004/2005

Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verpflichtet die Kommission, die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips zu begründen und die finanziellen Auswirkungen zu erläutern¹⁸. Um ihre Legislativvorschläge verständlicher zu machen und die vorstehend genannten Aktionen kohärenter zu gestalten, beabsichtigt die Kommission, noch weiter zu gehen und *die Begründungen* zu ihren Vorschlägen *inhaltlich zu verstärken*.

Aktion: Verstärkung der Begründung von Legislativvorschlägen

Die Kommission wird in den *Begründungen* zu ihren Vorschlägen die folgenden fünf Elemente ausführen, gegebenenfalls auf der Grundlage eines Modells: Konsultationen und Ergebnisse, Folgenabschätzungen, Rechtfertigung der vorgeschlagenen Wahl des Instruments, insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, und schließlich Auswirkungen des Vorschlags auf den Haushalt.

Zuständig: Kommission

Durchführung: schrittweise, ab 2003

Und schließlich: die Qualität von Rechtsvorschriften muss über die gesamte Dauer ihrer Anwendbarkeit erhalten bleiben. Die Frage der Anpassung einer Rechtsvorschrift an die Entwicklung des entsprechenden Problems – eine Frage, die vor allem von den Mitgliedstaaten und den betroffenen Interessengruppen aufgeworfen wird – ist eine bedeutende Herausforderung und ein Aspekt, der bereits bei der Ausarbeitung eines Rechtsakts einbezogen werden muss. Damit dürfte es auch möglich werden, die Rechtsetzung zu vereinfachen (siehe Teil II).

Aktion: Aufnahme einer Überprüfungsklausel in die Rechtsakte

Unbeschadet ihres Initiativrechts verpflichtet sich die Kommission, in entsprechenden Fällen eine *Überprüfungsklausel* in ihre Rechtsvorschläge aufzunehmen, vor allem in Bereichen, die einem raschen technologischen Wandel unterliegen, um so die regelmäßige Aktualisierung und Anpassung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Auf der Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten und der betroffenen Akteure verfasst die Kommission einen Bericht und kann ggf. vorschlagen, den betreffenden Rechtsakt anzupassen. Dabei ist eine wirksame Zusammenarbeit mit nationalen Behörden erforderlich (siehe Teil IV), insbesondere bei der Ex-post-Bewertung der Anwendung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten. In entsprechenden Fällen wird die Kommission dafür sorgen, dass im Anschluss an eine solche Überprüfung Maßnahmen zur inhaltlichen Vereinfachung der Rechtsakte festgelegt werden. Ungeachtet der vorgeschlagenen Überprüfungsklausel wird die Kommission auf Rechtssicherheit für alle Akteure achten.

Zuständig: Kommission

Durchführung: sofort

¹⁸ Siehe Protokoll, a.a.O., Ziffer 9, zweiter Spiegelstrich.

1.2. Folgemaßnahmen nach der Verabschiedung und Anwendung von Rechtsakten

Die Verabschiedung von Rechtsakten ist im Wesentlichen Sache des Gesetzgebers der Gemeinschaft. Die Kommission ihrerseits sollte eine aktivere Rolle in diesem Prozess übernehmen:

- indem sie das Europäische Parlament und den Rat ermutigt, rasch zu einer Einigung zu gelangen, soweit angemessen, im Falle des Mitentscheidungsverfahrens möglichst bereits in erster Lesung. Dies setzt voraus, dass die Kommission systematischer bereits im Vorfeld der Verhandlungen einbezogen wird. Dabei wird sie sich auf die vorangegangenen Konsultationen und Folgenabschätzungen stützen, um die Standpunkte zu ihren Vorschlägen zusammenzubringen;
- indem sie beim Rat nachdrücklich die Anwendung der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit fordert, wo immer dies vorgesehen ist, statt des übertriebenen Strebens nach Konsensentscheidungen, die oft das Verfahren in die Länge ziehen und komplexe Kompromisslösungen mit sich bringen.

Um die Qualität und Relevanz der legislativen Arbeit zu gewährleisten, wird die Kommission außerdem folgende Aktion in die Wege leiten:

Aktion: Verstärkte Nutzung der Möglichkeit, einen Vorschlag zurückzuziehen

Unter umfassender Wahrung der bestehenden interinstitutionellen Regeln und Verfahren wird die Kommission verstärkt ihre *Möglichkeit* nutzen, *einen Legislativvorschlag zurückzuziehen*, wenn eines der beiden nachstehenden Kriterien erfüllt ist:

- einmal, wie die Kommission dies bereits heute regelmäßig tut, um die Rechtsetzungstätigkeit zu vereinfachen und „leichter“ zu gestalten¹⁹, wenn ein Vorschlag auch nach mehreren Jahren noch nicht von Rat und Europäischem Parlament behandelt wurde und nicht mehr aktuell ist;
- zum anderen, wenn die von Europäischem Parlament und/oder Rat vorgenommenen Änderungen den Vorschlag in der Substanz verändern, ein mit den Zielen und den Bestimmungen des Vertrags unvereinbares Maß an Komplexität schaffen oder dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu widersprechen scheinen.

Die Anwendung dieser Maßnahmen erfolgt selbstverständlich nach einer politischen Bewertung durch die Kommission. Schließlich erfordert die Verabschiedung von Rechtsakten, vor allem der besonders wichtigen, in vielen Fällen einen langwierigen Verhandlungsprozess und oft sehr komplexe Kompromissformeln.

Zuständig: Kommission

Durchführung: sofort

¹⁹ Die Kommission hat in den letzten Jahren wiederholt Vorschläge zurückgezogen: 34 im Jahre 1997, 58 im Jahre 1999 und 108 im Jahre 2001.

Die Kommission wacht außerdem über die ordnungsgemäße Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsakte und leitet bei Verstößen entsprechende Verfahren ein. In diesem Zusammenhang begrüßt sie die Zusammenarbeit in diesem Bereich mit dem Europäischen Parlament – über seinen Petitionsausschuss – sowie mit dem Europäischen Bürgerbeauftragten.

Aktion: Verfolgung von Verstößen

Gemäß ihrem Engagement hat die Kommission die geltenden Verwaltungsmaßnahmen für die Behandlung von Beschwerden bereits kodifiziert²⁰. Dies ist ein erster wichtiger Schritt, der auf die Verfolgung von Verstößen ausgeweitet werden sollte.

So wird die Kommission demnächst die Kriterien festsetzen, die zur *Definition der Prioritäten für die Prüfung eventueller Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht* dienen, auf der Grundlage von Elementen, die mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ bereits vorgeschlagen wurden, ohne jedoch ihre Bewertungsbefugnisse darauf zu beschränken (Realität und Qualität der Umsetzung von Richtlinien; Vereinbarkeit von nationalen Rechtsvorschriften mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts; schwerwiegende Auswirkungen auf das Gemeinschaftsinteresse; wiederkehrende Probleme mit der Anwendung eines bestimmten Rechtsinstrument in einem Mitgliedstaat; schließlich Probleme im Zusammenhang mit einer Gemeinschaftsfinanzierung).

Im Übrigen wird die Kommission ihre *Kontrolle der Umsetzung* verstärken, insbesondere durch eine regelmäßige Aufstellung der Umsetzungsmaßnahmen, ebenso auch die Reaktion auf eventuelle Verstöße.

Zuständig: Kommission

Durchführung: 2002

1.3. Allgemeine Koordination und Durchführung

Um die Kohärenz ihrer Legislativvorschläge zu verbessern und die vorstehenden Maßnahmen zu verwirklichen, wird die Kommission ein internes Netz „bessere Rechtsetzung“ schaffen. Damit kann sie die Arbeiten der bestehenden Netze und Gruppen zusammenführen und koordinieren, entsprechend dem Bestreben der Kommission, ihre Arbeitsmethoden zu vereinfachen.

Aktion: Schaffung eines kommissionsinternen Netzes

Die Kommission schafft ein *internes Netz „bessere Rechtsetzung“*, das alle Generaldirektionen mit ordnungspolitischer Kompetenz einbezieht und vom Generalsekretariat koordiniert wird²¹.

²⁰ Siehe KOM(2002) 141 endg., verabschiedet am 20. März 2002.

²¹ Die Kommission verfügt durch ihr Generalsekretariat und die internen Konsultationsverfahren bereits über wichtige Instrumente zur Koordinierung ihrer Politik. Die Verpflichtungen in diesem Aktionsplan sowie die verstärkte Forderung nach Qualität bei der Rechtsetzung bedingen und rechtfertigen die Schaffung eines solchen Netzes für legislative Koordinierung.

Dieses Netz mit einer „leichten“ Struktur wird eine wesentliche Aufgabe haben: Koordinierung und Ergänzung der bestehenden Instrumente und Gremien, Erarbeitung einer Gesamtsicht der Umsetzung und Weiterverfolgung des vorliegenden Plans. Konkret wird sein Mandat umfassen:

- Maßnahmen zur Weiterverfolgung und Unterstützung bei der Umsetzung des Aktionsplans, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie der von der Kommission in diesem Aktionsplan eingegangenen Verpflichtungen;
- Ermittlung und Vermeidung eventueller Schwierigkeiten bei der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie bei der Umsetzung der einzelnen Aktionen dieses Plans. Erforderlichenfalls wird das Netz auf dem Weg über das Generalsekretariat die Generaldirektoren oder das Kollegium mit allen Fragen befassen, die eine politische Entscheidung erfordern;
- Weiterhin wird es beauftragt sein mit der Koordinierung der jährlichen Bewertung der Rechtsetzungsqualität und der Länderberichte (siehe Teil IV);
- außerdem wird es die Kohärenz der Position der Kommission im interinstitutionellen Netz und in den Beziehungen mit den Mitgliedstaaten sicherstellen (siehe Teil IV).

Zuständig: Kommission

Durchführung: sofort

2. VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

Die Verbesserung und Vereinfachung des gemeinschaftliche Regelungsumfeldes fällt zu einem großen Teil auch in den Verantwortungsbereich des Gesetzgebers der Gemeinschaft, also des Europäischen Parlaments und des Rates, die ihre Prärogative grundsätzlich während des Beratungsverfahrens sowie bei der Verabschiedung im *eigentlichen Sinne* ausüben.

Die Kommission ist überzeugt, dass die Verbesserung der Rechtsetzungsqualität ohne ein starkes Engagement des Gesetzgebers nicht zu erreichen ist. Sie betont die Notwendigkeit, dies in einem interinstitutionellen Rahmen zu erörtern, der – sofern die anderen Institutionen dies ebenfalls wünschen – den Abschluss einer *interinstitutionellen Vereinbarung* ermöglicht. Eine solche Vereinbarung sollte angesichts des Zeitplans für die Umsetzung der nachstehenden Aktionen möglichst vor Ende 2002 geschlossen werden.

In diesem Sinne schlägt die Kommission, unbeschadet ihres Initiativrechts, den Institutionen die nachstehenden Maßnahmen vor.

2.1. Eine angemessenere Nutzung der Instrumente

Die Kommission hat sich verpflichtet, die Auswahl und Nutzung der ihr für die legislative Arbeit zur Verfügung stehenden Instrumente zu erläutern²². Dieser Punkt wurde in das

²² Siehe KOM(2001) 428 Weißbuch „Europäisches Regieren“ und KOM(2001) 726 „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“.

Mandat des Europäischen Konvents aufgenommen, er wird gegebenenfalls zu Vertragsänderungen bei der nachfolgenden Regierungskonferenz führen²³. Unter diesen Bedingungen hält es die Kommission nicht für angemessen, im vorliegenden Aktionsplan einen Vorschlag zu unterbreiten, und behält sich einen späteren Beitrag im Rahmen des Konvents vor.

Die Kommission weist jedoch bereits heute darauf hin, dass der Einsatz von Verordnungen und Richtlinien sich an Geist und Buchstaben der Verträge orientieren muss: das Instrument der Verordnung darf nur dann eingesetzt werden, wenn eine einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten erforderlich ist; die Richtlinie muss wieder – in allen anderen Fällen – das Instrument werden, um einen rechtlichen Rahmen und entsprechende Ziele vorzugeben.

Im Übrigen betont die Kommission, dass Alternativen zur Rechtsetzung sinnvoll genutzt werden können, ohne gegen die Bestimmungen des Vertrags zu handeln oder die Prärogativen des Gesetzgebers zu beeinträchtigen. So gibt es verschiedene Möglichkeiten, unter genau definierten Bedingungen die Ziele des Vertrags zu verwirklichen und gleichzeitig die Rechtsetzungstätigkeit wie auch das Recht selbst zu vereinfachen (Ko-Regulierung, Selbstregulierung, freiwillige Vereinbarungen auf sektoraler Ebene, offene Methode der Koordinierung, finanzielle Maßnahmen, Informationskampagne).

Die *Selbstregulierung* umfasst verschiedene Verfahren, gemeinsame Regeln, Verhaltenskodizes oder freiwillige Vereinbarungen von Wirtschafts- und Sozialakteuren, NRO oder anderen Gruppen, die diese auf freiwilliger Basis festlegen, um ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln. Anders als die Ko-Regulierung erfordert die Selbst-Regulierung (*self-regulation*) keinen Rechtsakt (siehe unten).

Die Kommission kann es für sinnvoll halten, auf einen Legislativvorschlag zu verzichten, wenn derartige Praktiken bereits bestehen, die die Erreichung der Vertragsziele ermöglichen. Sie kann weiter – etwa durch Empfehlungen – den Rückgriff auf die Selbstregulierung zwischen den betroffenen Parteien anregen, um den Erlass von Rechtsvorschriften zu vermeiden, ohne dabei jedoch auszuschließen, dass doch ein Rechtsakt erlassen wird, wenn sich die Selbstregulierung als unzureichend oder unwirksam erweist.

Diese freiwilligen Vereinbarungen sind eine der Möglichkeiten der Selbstregulierung. Sie können außerdem auf der Grundlage eines Rechtsakts – also in einer verbindlicheren und formelleren Weise – den Akteuren die Möglichkeit bieten, eine im Rahmen der Ko-Regulierung definierte Rechtsvorschrift umzusetzen.

Die Kommission wird den Gesetzgeber auch weiterhin im Rahmen des jährlichen Arbeitsprogramms und/oder der bereits mit dem Gesetzgeber eingerichteten Dialogverfahren über die Wahl der vorgesehenen Instrumente informieren.

Schließlich wird die Kommission sich in dem Bewusstsein, dass das Gemeinschaftsrecht immer detaillierter geworden und oft schwer zu verstehen und anzuwenden ist, verpflichten, ihre Legislativvorschläge nicht unnötig „schwer“ zu gestalten, in Übereinstimmung mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit²⁴.

²³ Siehe oben.

²⁴ Siehe Protokoll, a.a.O., Ziffer 6.

Aktion: Begrenzung der Richtlinien auf die wesentlichen Aspekte der Rechtsetzung

Die Kommission möchte zur *ursprünglichen Definition der Richtlinie* zurückkehren, so wie sie im Vertrag festgeschrieben ist. Damit möchte sie den Einsatz von Richtlinien so weit wie möglich auf den allgemeinen Rahmen begrenzen, dort, wo es um Ziele, Fristen und die wesentlichen Elemente der Rechtsetzung geht. Es wäre Sache des Gesetzgebers, sich zu diesen wesentlichen Elementen zu äußern, die einer politischen Entscheidung unterliegen, und technische Modalitäten oder Detailfragen auf Durchführungsmaßnahmen zu übertragen.

Diese Begrenzung, die auch auf eine Vereinfachung der Rechtsetzung abzielt, wird die Legislativprärogative des Europäischen Parlaments und des Rates nicht berühren, es ihnen vielmehr ermöglichen, ihre Erörterungen auf die grundlegenden Aspekte der Reglementierung zu konzentrieren. Nach Ansicht der Kommission muss diese Aktion einhergehen mit einer Diskussion zwischen den Institutionen über die Delegation von Durchführungskompetenzen. Die Kommission behält sich vor, hierzu ergänzende Vorschläge vorzulegen²⁵.

Zuständig: Institutionen

Durchführung: im Laufe des Jahres 2002

Die Frage der *Ko-Regulierung* gehört zu den schwierigsten für die Unternehmer und repräsentativen Organisationen eines Wirtschaftszweigs, aber auch für die Institutionen, wie dies auch die Debatten im Europäischen Parlament gezeigt haben. Die Ko-Regulierung ermöglicht es, im Rahmen eines Rechtsakts die Umsetzung der vom Gesetzgeber definierten Ziele auf Maßnahmen der im betreffenden Bereich anerkannten Interessenvertreter zu übertragen. Die Kommission ist überzeugt, dass es sich unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung der Rechtsetzung um ein Instrument handelt, dessen Einsatz – begleitet von gemeinsam definierten Kriterien – sich als sinnvoll erweisen kann, wenn man sicherstellen will, dass Rechtsvorschriften an die betreffenden Probleme oder Sektoren angepasst sind, wenn man die Legislativarbeit durch Konzentration auf die wesentlichen Aspekte erleichtern und schließlich von der Erfahrung der Betroffenen, vor allem der Akteure und Sozialpartner, profitieren will. In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass die Artikel 138 und 139 des Vertrags spezifische Formen der Ko-Regulierung vorsehen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Aktionsplans sind.

Aktion: Rückgriff auf das Instrument der Ko-Regulierung

Die Kommission schlägt dem Gesetzgeber eine verstärkte Nutzung der Ko-Regulierung auf der Grundlage nachstehender Kriterien vor:

- Die Kommission schlägt dem Gesetzgeber vor, *die Ko-Regulierung auf der Grundlage eines Rechtsakts zu nutzen*. Damit ist der Gesetzgeber mit allen einschlägigen Vorschlägen befasst. Unbeschadet ihres Initiativrechts wird die Kommission den Gesetzgeber im Rahmen ihres jährlichen Arbeitsprogramms und/oder bereits bestehender Dialogverfahren vorab über ihre Absicht informieren, zum Mittel der Ko-Regulierung zu greifen. Damit kann der Gesetzgeber sich von Fall zu Fall dazu äußern, ob der Einsatz dieses Instruments sinnvoll ist;

²⁵

KOM(2000) 275 endg.

- Die Ko-Regulierung im Rahmen eines Rechtsakts muss einen Zusatznutzen im Dienste des Gesamtinteresses mit sich bringen. Dieser Ansatz kann sich als sinnvoll erweisen, wenn flexible und/oder dringliche Maßnahmen erforderlich sind, soweit diese nicht einer einheitlichen Anwendung bedürfen und die Wettbewerbsbedingungen berühren;
- Der Gesetzgeber legt in diesem Regelungsrahmen die wesentlichen Aspekte der Rechtsetzung fest: die Ziele, die Fristen und Mechanismen für die Durchführung, die Überwachungsmethoden und eventuellen Sanktionen – um so die Rechtsicherheit der Vorschriften zu garantieren.
- Der Gesetzgeber bestimmt, in welchem Maß die Definition und Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen an die betroffenen Akteure übertragen werden können, ausgehend von ihrer anerkannten Erfahrung im jeweiligen Bereich. Die Regelungen, beispielsweise Vereinbarungen auf sektoraler Ebene, müssen mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar sein;
- Führt der Rückgriff auf dieses Instrument nicht zu den gewünschten Ergebnissen, behält sich die Kommission vor, dem Gesetzgeber einen herkömmlichen Legislativvorschlag vorzulegen;
- Der Grundsatz der *Transparenz* des Rechts gilt auch bei Nutzung der Ko-Regulierung. Der Bürger muss Zugang zum Rechtsakt selbst wie auch zu den Durchführungsbestimmungen haben. Die sektoralen Vereinbarungen und die Durchführungsmodalitäten müssen nach noch festzulegenden Regeln veröffentlicht werden;
- Die Beteiligten müssen von Kommission, Rat und Europäischem Parlament als repräsentativ, organisiert und zuverlässig anerkannt sein.

Zuständig: Institutionen – Auch wenn die Kommission einen Rechtsakt mit Rückgriff auf das Instrument der Ko-Regulierung vorschlägt, obliegt es dem Europäischen Parlament und dem Rat, diesen Vorschlag zu verabschieden.

Durchführung: 2002

2.2. Vereinfachung und Straffung des Gemeinschaftsrechts

Der Besitzstand der Gemeinschaft beläuft sich auf über 80 000 Seiten, die für alle Akteure und Bürger Gültigkeit besitzen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den Umfang zu reduzieren und den Bestand zu vereinfachen (Konsolidierung, Kodifizierung, Neufassung und Vereinfachung)²⁶. Die Kommission hat in einzelnen Sektoren Versuche zur inhaltlichen

²⁶

Bei der *Konsolidierung* werden die geltenden Bestimmungen einer bestimmten Regelung, die im ersten einschlägigen Rechtsakt sowie in später erlassenen Änderungs-Rechtsakten verstreut sind, in einem einzigen Text zusammengefasst. Bei der *Kodifizierung* wird ein neuer Rechtsakt erlassen, in den (ohne inhaltliche Änderungen) der ältere Grund-Rechtsakt und seine späteren Änderungen in eine neue Fassung überführt werden; gleichzeitig wird der ältere Rechtsakt durch den neuen ersetzt und aufgehoben. Eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Kodifizierung wurde am 20. Dezember 1994 geschlossen. 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. Die interinstitutionelle Vereinbarung vom 17. April 2002 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten [SEK(2001) 1364] soll eine bessere Anwendung dieser Methode ermöglichen. Schließlich zielt die *Vereinfachung* darauf ab, eine Regelung, mit der bereits gewisse

Vereinfachung von Rechtstexten vorgenommen; diese bleiben aber trotz aller Erfolge begrenzt, die Ergebnisse entsprechen nicht immer dem Aufwand seitens der Kommission (Beispiel: das Programm SLIM). Gleichzeitig wurde ein umfangreiches Kodifizierungsprogramm eingeleitet, mit dem der Umfang des Besitzstandes reduziert, die Lesbarkeit und Anwendbarkeit der Vorschriften verbessert und spürbare Ergebnisse erzielt werden dürften²⁷.

Es gilt aber zweifellos auch, über das Kodifizierungsprogramm hinaus ein Programm zur Rechtsvereinfachung zu definieren. Die Kombination der beiden Maßnahmen, zusammen mit der Umsetzung der interinstitutionellen Vereinbarung über die Neufassung, sollte es erlauben, das ehrgeizige Ziel einer Vereinfachung und mengenmäßigen Reduzierung des Besitzstandes zu erreichen.

In diesem Zusammenhang ist die politische Unterstützung durch das Europäische Parlament und den Rat unabdingbare Voraussetzung. Die Kommission schlägt also vor:

**Aktion: Vereinfachung und Reduzierung des Umfangs
des gemeinschaftlichen Besitzstandes**

Die Kommission hält es für wünschenswert, mit der unerlässlichen Unterstützung durch Rat und Europäisches Parlament das folgende Doppelziel anzustreben: *Vereinfachung des Besitzstands und Reduzierung seines Umfangs*²⁸. Dazu gilt es:

- zwischen den Institutionen ein *Programm zur Vereinfachung* des Inhalts des Gemeinschaftsrechts zu definieren. Die Kommission muss dazu die Bereiche identifizieren, die hierfür in Frage kommen, und dem Gesetzgeber entsprechend Bericht erstatten. Europäisches Parlament und Rat, denen als Gesetzgeber die endgültige Verabschiedung der vereinfachten Rechtsakte zufällt, müssten ihrerseits ihre Arbeitsverfahren ändern und beispielsweise Ad-hoc-Strukturen schaffen, die ausdrücklich mit der Vereinfachung der Rechtsetzung beauftragt sind²⁹. Die Kommission hält eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Vereinfachung für unerlässlich, insbesondere in Bezug auf die Verfahrensaspekte, die dem Gesetzgeber eine beschleunigte Prüfung von Vorschlägen für vereinfachte Rechtsakte erlaubt. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung sollte vor Ende 2002 möglich sein;

Erfahrungen gesammelt wurden, inhaltlich einfacher zu gestalten und den Bedürfnissen der Anwender anzupassen. Rechtsakte, die Gegenstand einer Kodifizierung, Neufassung oder Vereinfachung sein sollen, sind dem Gesetzgeber zur Verabschiedung vorzulegen, da Struktur oder Substanz dieser Akte verändert werden.

²⁷ KOM(2001) 645 endg.

²⁸ KOM(2001) 726 endg. Die Kommission ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Reduzierung um mindestens 25 % – nach Seiten und/oder Zahl der Rechtsakte – bis Januar 2005, dem Ende der Amtszeit dieser Kommission, wünschenswert ist.

²⁹ Die Erfahrung des Programms SLIM zeigt die Notwendigkeit einer solchen Anpassung der Strukturen, da es für diejenigen, die an der Verabschiedung eines Rechtsakts mitgewirkt haben, oft sehr schwierig ist, diesen später zu vereinfachen. Separate Strukturen scheinen also notwendig. Und die Verabschiedung von Vorschlägen für vereinfachte Rechtsakte erfordert oft mehrere Lesungen im Legislativverfahren, unter Umständen sogar ein Vermittlungsverfahren. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Gesetzgeber sich bei diesen Vorschlägen für Rechtsakte um eine Beschleunigung seiner Verfahren bemühen muss.

- das *Kodifizierungsprogramm* fortzusetzen, das die Kommission im November 2001 eingeleitet hat³⁰, unter anderem durch Einigung auf beschleunigte Verfahren zur Verabschiedung der von der Kommission vorgelegten kodifizierten Rechtsakte in erster Lesung. Die Kommission wird ihrerseits – in Abstimmung mit Europäischem Parlament und Rat – antizipatorisch arbeiten, um eine solche Einigung zu ermöglichen.

Zuständig: Institutionen

Fälligkeit: Januar 2005 Eine Zwischenbilanz wird Ende 2003 erstellt.

2.3. Gewährleistung der Qualität der verabschiedeten Rechtsakte

Die Institutionen haben in den letzten Jahren eine Reihe von Vereinbarungen verabschiedet, in denen sie sich verpflichten, die Qualität der Rechtsvorschriften zu gewährleisten³¹. Die Kommission hält es für unerlässlich, diese Grundsätze konkreter umzusetzen.

Die Debatten im Europäischen Parlament und im Rat führen zur Verabschiedung von Änderungen, die den ursprünglichen Vorschlag der Kommission oft in der Substanz abwandeln. Ohne die demokratische Legitimität dieses Verfahrens in Frage zu stellen, muss die Kommission dennoch betonen, dass manche Änderungen, die verabschiedet werden, durch ihre sprachliche Komplexität oder ihre zu genaue bzw. zu ungenaue Formulierung die Qualität des Rechtsakts selbst beeinträchtigen können. Daraus können sich letztlich auch Konsequenzen für die Anwendung ergeben, sei es für die Akteure, die Bürger, nationale Gesetzgeber oder Behörden.

Die Kommission hält es für unerlässlich, über den gesamten Legislativzyklus den Anspruch der Qualität und der Kohärenz aufrecht zu erhalten. Ohne den Entscheidungsprozess unnötig belasten zu wollen, wäre es sicherlich wünschenswert, beispielsweise bei Einigungen „in letzter Minute“ vor der endgültigen Verabschiedung eine Frist für eine weitere Prüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen einzufügen. So könnte der Gesetzgeber die Formulierung korrigieren, ohne die Substanz des politischen Kompromisses in Frage zu berühren.

Konkret schlägt die Kommission vor:

Aktion: Bewertung der Auswirkungen von Änderungen in der Substanz seitens des Europäischen Parlaments und des Rats

So wie die Kommission dies bei ihren Vorschlägen tut, und wie der Bericht der Mandelkern-Gruppe vorschlägt, wäre es sinnvoll, interinstitutionelle Maßnahmen oder eine interinstitutionelle Vereinbarung zu verabschieden, um eine Bewertung oder Analyse der Auswirkungen der von Europäischem Parlament und Rat an den Vorschlägen der Kommission in erster Lesung vorgenommenen inhaltlichen Änderungen zu gewährleisten³².

³⁰ KOM(2001) 645 endg.

³¹ Siehe Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, a.a.O.; Abschließende Erklärung und interinstitutionelle Vereinbarung von 1999 über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität, veröffentlicht im ABl. C 73 vom 17.3.1999.

³² Angesichts der geltenden Fristen für die Legislativverfahren nach der ersten Lesung dürfte es schwer sein, danach noch eine nennenswerte Analyse der Auswirkungen vorzunehmen. Derartige Analysen

Auch wenn eine solche zusätzliche Analyse geeignet erscheint, das Verfahren in einigen Fällen zu verzögern, so dürfte sie doch dafür sorgen, dass die schließlich verabschiedete Maßnahme wohl begründet und angemessen ist und für die Betroffenen keine übermäßigen Kosten verursacht.

Zuständig: Das Europäische Parlament und der Rat werden diese Analysen erstellen und die Verantwortung für ihre Änderungen behalten. Die Kommission wird die erstmalige Folgenabschätzung zu dem Rechtsvorschlag vorlegen und in der Folge Stellung zu den Änderungen des Europäischen Parlaments nehmen, so wie der Vertrag es vorsieht.

Durchführung: schrittweise, ab 2003

3. AKTIONEN, DIE DIE MITGLIEDSTAATEN BETREFFEN

Die Mitgliedstaaten – Regierungen wie Parlamente – tragen ebenfalls eine wesentliche politische Verantwortung bei der Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds. Über ihre Mitarbeit im Rat hinaus sind sie zuständig für die Anwendung bzw. die vorherige Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften auf nationaler Ebene. Im Übrigen ist eine bessere Anwendung der Rechtsvorschriften in der Praxis erforderlich. Umsetzung und praktische Anwendung müssen somit ihren Platz in der Strategie der Verbesserung und Vereinfachung finden.

In jedem Fall ist es Sache der Kommission, die ordnungsgemäße Umsetzung zu kontrollieren und, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die konkreten Auswirkungen der Rechtsvorschriften zu beobachten sowie die praktische Anwendung zu koordinieren und zu unterstützen.

Diese doppelte Verantwortungsebene über die gesamte Dauer der Anwendung der Rechtsvorschriften bedingt eine systematischere Verteilung der Aufgaben und eine Reihe von Koordinierungsmaßnahmen:

- unter Beachtung der vom Europäischen Rat von Lissabon definierten Strategie müssten die Mitgliedstaaten sich bemühen, die Gemeinschaftsrechtsakte *getreulich und innerhalb der vorgesehenen Frist* in eigenes Recht *umzusetzen*, in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Stockholm und von Barcelona³³. Es geht um das ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinschaft, um die Sicherheit und Kohärenz des Regelungsumfelds für die Akteure, und um die Glaubwürdigkeit der Union bei den Bürgern Europas;
- die Mitgliedstaaten müssten ebenso ihre internen Verfahren rationalisieren und Mechanismen einführen, die eine möglichst frühzeitige *Einbeziehung ihrer* für die Umsetzung und Anwendung der Richtlinien zuständigen *Behörden* (auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene) in den Gesetzgebungsprozess ermöglichen;

müssten sich auf Vorschläge für Rechtsakte nach dem Konsultations- und dem Mitentscheidungsverfahren beziehen.

33

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Barcelona vom 15./16. März 2002: „Auch wenn diesbezüglich Fortschritte erzielt wurden, ist das in Stockholm festgelegte Umsetzungszwischenziel von 98,5 % lediglich von sieben Mitgliedstaaten erreicht worden. Die Anstrengungen müssen verstärkt werden. Der Europäische Rat ersucht die Mitgliedstaaten um weitergehende Bemühungen zur Erreichung dieses Ziels sowie bei den Richtlinien, deren Umsetzung bereits mehr als zwei Jahre überfällig ist, zur Erreichung eines Umsetzungsziels von 100 % bis zu seiner Frühjahrstagung 2003“.

- allgemein wäre es für die Mitgliedstaaten von Vorteil, auf ihrer Ebene Korrespondenten für die Koordinierung der Umsetzung und Anwendung von Gemeinschaftsrechtsakten zu benennen.

Parallel zu diesen Empfehlungen schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten nachstehende Aktionen vor.

Aktion: Übermittlung nationaler Notifizierungen

Die Mitgliedstaaten teilen ihre Umsetzungsmaßnahmen auf elektronischem Wege mit, mit Hilfe eines einheitlichen Formulars, das von der Gruppe Informatik des Rates vorgeschlagen wird. Im Geiste der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon müssten die Mitgliedstaaten außerdem – im eigenen wie im Interesse der Gemeinschaft – anlässlich der Mitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen ihre eigene Konkordanztabelle erstellen.

Zuständig: Mitgliedstaaten und Kommission

Durchführung: schrittweise, ab 2003

Aktion: Konsultationen und Folgenabschätzungen in den Mitgliedstaaten

– Um die Qualität der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu verbessern, müssten die Mitgliedstaaten Normen für Konsultation und Folgenabschätzung für eventuelle *zusätzlich* in die Rechtsakte eingefügte Bestimmungen festlegen. Dies ist besonders wichtig in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten einen Rechtsakt zur Umsetzung einer Richtlinie überladen (siehe Teil I). Es versteht sich von selbst, dass dadurch der Inhalt des auf Gemeinschaftsebene verabschiedeten Rechtsakts nicht verändert werden und keine Verzögerung bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten auftreten darf. Die Ergebnisse müssten der Kommission zusammen mit der Mitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen übermittelt werden, um eine Reaktion auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen. Ebenso müssten die Mitgliedstaaten den Zugang der Bürger zu diesen Ergebnissen gewährleisten;

– nach den Empfehlungen der Mandelkern-Gruppe ist die Kommission der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten auch die der Kommission mitgeteilten Entwürfe für nationale Maßnahmen einer Folgenabschätzung unterziehen müssten³⁴;

– Analog zu den Verpflichtungen, die der Kommission durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung ihres Initiativrechts zufallen, sieht die Kommission auch für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung zu Konsultation und Folgenabschätzung bei der Ausübung ihres Initiativrechts sowie bei Legislativvorschlägen im Rahmen des Titels VI des EUV und des Titels IV des EGV.

Zuständig: Mitgliedstaaten

Durchführung: schrittweise, ab 2003

³⁴

Gemäß der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften sowie der Regelungen für die Dienste der Informationsgesellschaft, ABl. L 204 vom 21.7.1998 (geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998, ABl. L 217 vom 5.8.1998).

4. SCHAFFUNG EINER GEMEINSAMEN RECHTSETZUNGSKULTUR IN DER UNION

Die in diesem Plan vorgeschlagenen spezifischen Maßnahmen sollten unterstützt werden durch Koordinierungsbemühungen in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon.

Zunächst geht es darum, den Werdegang eines Rechtsakts durchlässiger zu gestalten und eine bessere Begleitung von der Ausarbeitung durch die Kommission bis zur Verabschiedung durch den Gesetzgeber und schließlich zur Umsetzung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten zu sichern. Die Erfüllung dieser Forderung sollte auch den Bürgern zugute kommen.

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission folgende Aktionen durchführen:

Aktion: Schaffung eines Legislativnetzes zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten

Die Kommission schlägt die Schaffung eines Gesetzgebungsnetzes mit zwei Ebenen vor: zum einen zwischen den europäischen Institutionen, zum anderen zwischen der Gemeinschaftsebene (vertreten durch die Kommission) und den Mitgliedstaaten.

So müssten Kommission, Europäisches Parlament und Rat, *die gemeinsam für die Qualität der Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene verantwortlich sind*, im Rahmen der bestehenden Gruppe für die interinstitutionelle Kooperation einen Mechanismus für die Durchführung dieses Aktionsplans und die Qualitätssicherung künftiger Rechtsakte schaffen. Das Mandat dieses Netzes müsste in der künftigen interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt werden.

Gleichzeitig sollte, um den Übergang zwischen Gemeinschaftsebene und nationaler Ebene zu erleichtern, *eine bessere Koordinierung und ein Informationsaustausch* zwischen Kommission und nationalen Behörden *eingerrichtet werden*, mit Hilfe von *Korrespondenten für „Umsetzung und Anwendung“*, um eine bessere Beobachtung der Umsetzung, eine *permanente Bewertung der konkreten Anwendung* von Richtlinien und Verordnungen sowie eine *bessere Reaktion der Mitgliedstaaten* zu ermöglichen und schließlich bewährte Verfahren auszutauschen, beispielsweise zur Folgenabschätzung und zu Konsultationsnormen. In diesem Zusammenhang müssten Kommission und Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit festlegen, um die geltenden Regeln und Verfahren zu erfassen und ein gemeinsames Konzept für die Kontrolle und praktische Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu erarbeiten.

Zuständig: Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten

Durchführung: 2003

Aktion: Jährliche Bewertung der Qualität der Rechtsetzung

Die Kommission wird in ihrem *jährlichen Bericht über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit*³⁵ eine *Bewertung der Umsetzung des Aktionsplans* und in der Folge der Anwendung der vereinbarten Grundsätze und Aktionen durch die Institutionen und die Mitgliedstaaten vorlegen. Dabei wird sie sich auf ihr internes Netz und auf die Diskussionen im interinstitutionellen Netz stützen.

In ähnlicher Weise wird sie, um eine positive Konvergenz und einen Austausch bewährter Verfahren zu erreichen, im jährlichen Wechsel Länderberichte für jeweils eine Gruppe von Ländern erstellen.

Zuständig: Kommission

Durchführung: 2003

Aktion: Zugang des Bürgers zum Gemeinschaftsrecht

Die Kommission wird, in Absprache mit den anderen Organen der Gemeinschaft, die Zugänglichkeit und Transparenz der – in Arbeit befindlichen oder bereits verabschiedeten – Gemeinschaftsrechtsvorschriften verstärken, durch *Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu EUR-Lex*³⁶. Diese Website, die als zentrale Anlaufstelle dient, sollte es den Bürgern ermöglichen, ohne Schwierigkeiten während des gesamten Werdegangs von Gemeinschaftsbeschlüssen die entsprechenden Dokumente einzusehen. Andere Möglichkeiten – etwa Diskussionsforen im Internet – müssten ebenfalls geprüft werden. Die Info-Zentren und herkömmlichen Kontaktstellen und Netze für die Information über die Gemeinschaft müssen ebenfalls stärker mobilisiert werden.

Zuständig: Institutionen

Durchführung: 2003

³⁵ Siehe Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, a.a.O.;

³⁶ <http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/index.html>