

VERMERK

des	Präsidiums
für	den Konvent
<u>Betr.:</u>	Die Rechtsakte: das derzeitige System

Die Mitglieder des Konvents erhalten anbei ein Diskussionspapier über die der Union und der Gemeinschaft zur Wahrnehmung ihrer legislativen und exekutiven Zuständigkeiten zur Verfügung stehenden Instrumente sowie über die Verfahren zur Festlegung und Verwendung dieser Instrumente.

So wie im Vermerk CONV 17/02 der faktische Hintergrund für die Aussprache im Konvent vom 15./16. April über die Aufgaben der Union beschrieben wurde, so soll dieser Vermerk in ähnlicher Weise eine Ausgangsbasis für die Aussprache am 23./24. Mai über die Frage, wie die Aufgaben am besten zu erfüllen sind, darstellen.

Es ist vorgesehen, die Analyse in einem späteren Vermerk (analog zu CONV 47/02 über die Zuständigkeiten), der im Lichte der Aussprache vom 23./24. Mai erstellt werden wird, mit Vorschlägen für weitere prüfenswerte Fragen zu vertiefen.

DISKUSSIONSPAPIER

Betr.: Die Rechtsakte: das derzeitige System

Zusammenfassung

1. Der Themenbereich Rechtsakte ergibt sich als logische Folge aus dem Themenbereich Zuständigkeiten: Wurde beschlossen, eine Zuständigkeit wahrzunehmen, dann muss festgelegt werden, wer dies wie tun darf und welche Auswirkungen damit verbunden sind. Diese grundsätzliche Frage wird in den drei Teilen des Vermerks behandelt:
 - Instrumente, über die die Union und die Gemeinschaft verfügen: Form und Wirkung
 - "Modus operandi" der Organe
 - Qualität der Rechtsvorschriften.
2. Der Vermerk gibt einen Überblick darüber wie sich die der Union und der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Instrumente im Laufe der Zeit entwickelt haben, ihre Form und ihre Wirkung.
 - Zuerst wird die ursprüngliche Einteilung von Artikel 249 EGV (Entscheidung/Beschluss, Verordnung, Richtlinie, Empfehlung und Stellungnahme) erläutert, bei der es dem gesetzgebenden Organ weitgehend frei steht, von Fall zu Fall zwischen diesen Instrumenten zu wählen.
 - Danach wird aufgezeigt, dass neben der Einteilung von Artikel 249 EGV andere Artikel des EG-Vertrags spezifische Instrumente unterschiedlicher Tragweite und Art vorschreiben, deren Rechtsauswirkungen oft nur schwer zu greifen sind.
 - Darüber hinaus enthält der EUV zwei Instrumentenkataloge, auf die im Vermerk eingegangen wird und die sich ausschließlich auf den Bereich Außenpolitik sowie die Zusammenarbeit in Strafsachen beziehen; in diesem Bereich wurde die unmittelbare Wirkung explizit ausgeschlossen.
 - Schließlich haben sich in der Praxis bestimmte, in den Verträgen nicht vorgesehene Instrumente herausgebildet, deren Rechtsnatur nicht eindeutig ist, die aber dennoch durchaus Wirkung entfalten.
3. Ist diese Zunahme der Instrumente ein Faktor der Rechtsunsicherheit und eine Ursache der mangelnden Transparenz, die der Union vorgeworfen wird?

4. Zur Erreichung der Ziele und zur Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Union und der Gemeinschaft werden den Organen in den Verträgen Befugnisse verliehen. Allerdings beruht das institutionelle System der Union, wie im Vermerk erläutert wird, nicht auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung mit einer Festlegung der üblichen Aufgaben der Organe, wie man es beim klassischen Verfassungsrecht kennt. In den Verträgen werden vielmehr pragmatisch Formen der Zusammenarbeit zwischen den Organen, die verschiedene Interessen repräsentieren, vorgegeben.
5. Die Legislative wird in den Verträgen nicht definiert; sie beschränken sich auf eine fallweise Festlegung der jeweiligen Rolle der beteiligten Organe (Rat und Europäisches Parlament als Mitgesetzgeber oder mit unterschiedlicher Beteiligung, Kommission mit wichtiger Rolle aufgrund ihres Initiativrechts). Die Wahrnehmung dieser Rolle erfolgt über eine Vielzahl von Verfahren.
6. Was die Befugnis zum Erlass von Durchführungsvorschriften für Akte des abgeleiteten Rechts (Rechtsvorschriften der dritten Ebene) auf Gemeinschaftsebene betrifft, so heißt es im Vertrag:
 - Der Rat "überträgt der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen.
 - Er [der Rat] kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben."
7. Sind diese mangelnde Kohärenz und die große Vielfalt der Beschlussfassungsverfahren zusätzliche Faktoren der Komplexität und fehlender Transparenz?
8. Schließlich behandelt der Vermerk die Problematik der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und ihrer nötigen Anpassung an die Komplexität und das Tempo der Veränderungen, vor allem in der Wirtschaft. In diesem Zusammenhang wird Bezug genommen auf die bei den europäischen Organen, insbesondere der Kommission, angestellten Überlegungen über die Möglichkeiten einer Vereinfachung und Rationalisierung des Regelwerks bei unveränderten Verträgen; außerdem werden die verschiedenen in Betracht gezogenen Mechanismen (Konsultationen, Analysen der Auswirkungen, Koregulierung und Selbstregulierung, Bewertung und Follow-up der Rechtsvorschriften usw.) ausführlich dargestellt.
9. Wäre es sinnvoll, einige dieser Mechanismen in den Verträgen zu verankern?

Einleitung

- 10 Aus der Frage nach den Zuständigkeiten (vgl. CONV 47/02) ergibt sich logischerweise die Frage nach den Rechtsakten: Wurde beschlossen, eine Zuständigkeit wahrzunehmen, so muss die Union/Gemeinschaft entscheiden, wer dies wie und mit welcher Wirkung tun soll. In der vorliegenden Aufzeichnung werden die folgenden Themen behandelt:
- I. Form und Wirkung der verschiedenen Rechtsakte der Union und der Gemeinschaft
 - II. "Modus operandi"
 - III. Qualität der Rechtsvorschriften
- I. **Instrumente, über die die Union und die Gemeinschaft verfügen: Form und Wirkung**
11. Die Entwicklung der Gemeinschaft und der Union aufgrund der einzelnen Verträge hat wie in anderen Bereichen auch hier zu Überlagerungen geführt, die im Ergebnis jegliche Möglichkeit der Systematisierung ausschließen. Zur ursprünglichen Liste in Artikel 249 EGV sind mehrere Akte des abgeleiteten Rechts hinzugekommen, von denen einige zwar dieselbe Bezeichnung tragen wie diejenigen, die in diesem Artikel genannt werden, aber andere Merkmale aufweisen. Bei einigen von ihnen ist die Rechtsnatur nicht eindeutig, bei anderen ist unklar, inwieweit sie verbindlich sind. Die meisten dieser Akte sind in den Verträgen vorgesehen, doch haben sich in der Praxis auch Instrumente durchgesetzt, die kaum als Rechtsakte zu bezeichnen sind, die aber de facto eine verbindliche Wirkung entfalten.

A. Akte des abgeleiteten Rechts nach Artikel 249 EGV

12. In Artikel 249 werden die klassischen Rechtsakte der Gemeinschaft mit ihrer jeweiligen Wirkung aufgeführt. Dabei wird zwischen den verbindlichen Rechtsakten – Entscheidung, Verordnung und Richtlinie – und den unverbindlichen Rechtsakten – Empfehlung und Stellungnahme – unterschieden. (Es ist festzuhalten, dass auch Empfehlungen und Stellungnahmen gewisse rechtliche Auswirkungen haben, insbesondere als Mittel der Auslegung.)
13. Was die verbindlichen Rechtsakte betrifft, so ist eine Entscheidung „in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet“. Es handelt sich also um einen individuellen Rechtsakt ohne allgemeine Geltung. Im Gegensatz dazu haben sowohl Richtlinien als auch Verordnungen allgemeine Geltung und normativen Charakter. Während jedoch Richtlinien an die Mitgliedstaaten gerichtet und nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, richten sich Verordnungen unmittelbar an die Bürger und sind in allen ihren Teilen verbindlich. In einer Richtlinie wird demnach festgelegt, welches Ziel erreicht werden soll, wobei den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel überlassen bleibt, allerdings können laut Rechtsprechung Richtlinien unter gewissen Voraussetzungen unmittelbare Wirkung entfalten.¹ In der Praxis zeichnet sich das Instrument der Richtlinie dadurch aus, dass es dem Gesetzgeber Flexibilität bietet. Dieser kann sich je nach Bedarf darauf beschränken, einen sehr allgemeinen politischen Rahmen oder Mindestnormen² vorzugeben, in bestimmten Fällen aber auch sehr detaillierte Bestimmungen festzulegen, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung geringen oder gar keinen Spielraum lassen³.
14. Indessen wird die Richtlinie oft auch als Möglichkeit betrachtet, bei Rechtsetzung in stärkerem Maße dem Subsidiaritätsprinzip Genüge zu tun. Doch während das Subsidiaritätsprinzip zwar für Entscheidungen über die Ausübung von Zuständigkeiten ausschlaggebend ist, richtet sich die Wahl des jeweiligen Rechtsakts für deren Wahrnehmung eher nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 EGV („Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung des Ziels dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“) Nach Nummer 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie (die in

¹ Die Rechtsprechung des Gerichtshofs, in der die unmittelbare Wirkung von Richtlinien anerkannt wurde, bezieht sich lediglich auf Fälle, in denen ein Staat eine Richtlinie in der vorgeschriebenen Frist nicht oder unzureichend umgesetzt hat. Zudem müssen die betreffenden Bestimmungen so geartet sein, dass sie eine unmittelbare Wirkung entfalten können, d.h. es muss sich um präzise, unbedingt anwendbare Bestimmungen handeln. Zudem kann die unmittelbare Wirkung zwar gegenüber dem Staat, der gegen die Richtlinie verstoßen hat, geltend gemacht werden, aber nicht gegenüber Einzelpersonen.

² Beispielsweise die jüngsten Umweltrahmenrichtlinien und Richtlinienvorschläge für den Bereich Einwanderung und Asyl.

³ Beispiele: Richtlinien mit Verfahren für eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Behörden (Richtlinie 91/414 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln; GVO-Richtlinien 1990/219 und 2001/18).

der Aufzählung der Rechtsakte des EG-Vertrags nicht vorkommt) einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen. Nach Nummer 7 des Protokolls sollten den Mitgliedstaaten „in den Gemeinschaftsmaßnahmen Alternativen zur Erreichung der Ziele der Maßnahmen angeboten werden“. Jedes Instrument dürfte jedoch seine Vorzüge haben: während die Richtlinie flexibel ist und es erlaubt, den Besonderheiten der Institutionen und Rechtssysteme der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, bietet die Verordnung den Vorteil, dass sie unmittelbar und einheitlich gilt, was in einigen Bereichen unerlässlich ist.

15. Der Vertrag überlässt, von einigen Ausnahmen abgesehen ⁴, dem Gesetzgeber die Wahl des jeweiligen Instruments, insbesondere die Wahl zwischen den „klassischen“ Rechtsakten der Verordnung und der Richtlinie. Für die Wahl unerheblich ist die Art der Zuständigkeiten (ausschließliche, konkurrierende, geteilte oder ergänzende Zuständigkeiten), obwohl bisweilen argumentiert wird, dass mit Blick auf die tatsächliche Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit die Wahlmöglichkeit auf je nach Art der Zuständigkeit geeignete Instrumente begrenzt werden sollte, z.B. im Falle konkurrierender Zuständigkeiten auf Richtlinien oder Rahmenrichtlinien. Ebenso wenig ist die Wahl zwischen Richtlinie und Verordnung entscheidend für die Frage nach der angemessenen Intensität der Gemeinschaftsmaßnahmen. In der Praxis der Gemeinschaftsgesetzgebung hat sich gezeigt, dass die detaillierte Ausformulierung der Gemeinschaftsvorschriften (und infolgedessen der Handlungsspielraum der Regierungen der Mitgliedstaaten) sehr unterschiedlich ist.

B. Gemeinschaftsakte, die nicht in Artikel 249 aufgeführt sind

16. In Artikel 249 werden nicht alle Instrumente aufgezählt, die der Gemeinschaft nach dem EG-Vertrag für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehen. In anderen Artikeln wird auf besondere Instrumente von unterschiedlicher Tragweite und Art verwiesen, deren rechtliche Wirkung sich oft nur schwer ermitteln lässt. Dies gilt beispielsweise für „Leitlinien“, ein Ausdruck der im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Koordinierung, der Beschäftigungspolitik ⁵ und den transeuropäischen Netzen oder auch mit dem Forschungsrahmenprogramm oder den Umweltaktionsprogrammen usw. auftaucht. Noch schwerer einordnen lassen sich die Fälle, in denen die Gemeinschaftszuständigkeit über die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten ausgeübt wird.

⁴ Einige Rechtsgrundlagen schreiben ein besonderes Instrument vor, beispielsweise Artikel 89 eine Verordnung, die Artikel 47, 52, 96 und 94 (ex-Artikel 100) sowie 137 eine Richtlinie, Artikel 83 wahlweise eine Verordnung oder eine Richtlinie.

⁵ Wohlgeordnet basieren die Leitlinien für die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Sozialpolitik auf „Schlussfolgerungen“ des Europäischen Rates, die im Prinzip keine rechtliche Wirkung entfalten.

17. Interessant ist außerdem, dass der Ausdruck "Beschluss"/"Entscheidung" (engl. "decision", frz./décision) ⁶ in der Praxis oft für Rechtstexte mit normativem Charakter und allgemeiner Geltung verwandt wird. Dabei handelt es sich um verschiedenartige Rechtsakte, die sich jedoch von den "Entscheidungen" (engl. "decision", frz./décision) im Sinne des Artikels 249 des Vertrags eindeutig unterscheiden. Dies gilt z.B. für Eigenmittelbeschlüsse, Beschlüsse zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (Komitologie-Beschlüsse) oder für Beschlüsse auf Grundlage von Artikel 308.
18. Dasselbe terminologische Durcheinander herrscht bei bestimmten Vorschriften, die im Vertrag "Durchführungsbeschlüsse" ⁷ genannt werden, wodurch der Eindruck entstehen könnte, es handele sich um Durchführungsvorschriften (3. Stufe). Dies gilt beispielsweise für die Artikel 148 und 162 betreffend den Sozialfonds bzw. den EFRE.
19. Einige haben daher die Auffassung vertreten, dass im Interesse der Transparenz und der Verständlichkeit der gemeinschaftlichen Rechtsakte die der Gemeinschaft für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehenden Instrumente zahlenmäßig begrenzt und/oder erschöpfend aufgelistet werden sollten.

C. Rechtsakte gemäß Titel V des Vertrags über die Europäische Union

20. Obwohl Titel V und Titel VI des EUV eine institutionelle Einheit mit dem Gemeinschaftssystem bilden, beruhen sie auf anderen Grundsätzen als dieses. Sie geben eine Rechtsordnung vor, die eine unmittelbare Wirkung der Rechtsakte des abgeleiteten Rechts ausdrücklich ausschließt, wobei sich diese Rechtsakte auf die Einführung von Verpflichtungen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Organe der Europäischen Union beschränken.
21. Artikel 12 EUV enthält eine Aufzählung von Instrumenten der Außenpolitik:
- Die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien sind politische Maßnahmen, die vom Europäischen Rat angenommen werden.
 - Die gemeinsamen Strategien werden vom Rat ausgearbeitet und vom Europäischen Rat einstimmig angenommen; in ihnen werden die Ziele und Mittel für Maßnahmen der Union in Bereichen von gemeinsamem Interesse für die Mitgliedstaaten festgelegt. Sie haben insofern rechtlichen Charakter, als auf ihrer Grundlage mit qualifizierter Mehrheit Durchführungsakte (gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte oder sonstige Entscheidungen) angenommen werden können.

⁶ Dieses Problem stellt sich nicht in allen Sprachen: In einigen Sprachfassungen wird zwischen den betreffenden Rechtsakten ordnungsgemäß unterschieden (z.B. im Deutschen zwischen „Beschluss“ und „Entscheidung“ im Sinne von Artikel 249).

⁷ Entfällt im deutschen Text.

- Die gemeinsamen Aktionen betreffen spezifische Situationen, in denen ein operatives Vorgehen der Union erforderlich ist. Sie sind für die Mitgliedstaaten bindend, wobei ihre Auswirkungen allerdings nicht näher beschrieben werden.
- In den gemeinsamen Standpunkten wird das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt. Die Mitgliedstaaten müssen sich bei ihrer einzelstaatlichen Politik und ihrem diplomatischen Vorgehen an sie halten.
- Der Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik kann unterschiedliche Formen annehmen und stellt eher ein Verfahrenskonzept als einen Rechtsakt dar.

22. Neben dieser Aufzählung in Artikel 12 werden in Titel V noch weitere Instrumente genannt, nämlich in Artikel 16 die gegenseitige Unterrichtung und Anhörung und in Artikel 17 die Mandate der WEU. Überdies finden sich in Titel V neue Bedeutungen für das Begriffspaar "Beschluss/Entscheidung" ⁸, mit dem im weiteren Sinne Maßnahmen bezeichnet werden, die auf der Grundlage von Titel V angenommen werden, aber auch Rechtsakte zur Durchführung der gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkte, wobei in diesem Fall mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wird ⁹. Ferner haben sich weitere Instrumente wie Leitlinien, Verhaltenskodizes und Erklärungen des Rates und des Vorsitzes der Union eingebürgert. Kurzum, das gesamte Spektrum der Instrumente im Bereich der Außenpolitik lässt sich nur äußerst schwer umreißen. Von ihrer Einteilung im Vertrag lässt sich kaum auf ihre Auswirkungen schließen.

D. Rechtsakte auf Grundlage von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union

23. Der Vertrag von Maastricht sah für die Zusammenarbeit im Bereich der GASP und für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (JI) der dritten Säule im Großen und Ganzen dieselben Instrumente vor. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die verfügbaren Instrumente in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die weiterhin unter die dritte Säule fallen, geändert.
24. In Artikel 34 EUV werden vier Arten von Maßnahmen unterschieden:

⁸ Wie bereits erwähnt stellt sich das Problem nicht in allen Sprachen.

⁹ Wohlgemerkt gilt die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen; auch kann ein Mitgliedstaat sich gegen einen derartigen Beschluss sperren, wobei die Frage dann zur einstimmigen Beschlussfassung an den Europäischen Rat verwiesen werden kann.

- Gemeinsame Standpunkte, in denen das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird. Von einer bindenden Wirkung ist nicht die Rede.
- Rahmenbeschlüsse, die der Angleichung der Rechtsvorschriften dienen. Sie sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Sie erinnern an Richtlinien, jedoch heißt es ausdrücklich, dass sie nicht unmittelbar wirksam sind.
- Beschlüsse, die allerdings nicht zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten angenommen werden dürfen. Sie sind verbindlich, aber – wie die Rahmenbeschlüsse – nicht unmittelbar wirksam.
- Übereinkommen, die vom Rat erstellt, aber von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Wie die Instrumente des klassischen Völkerrechts treten sie, sobald sie von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen wurden, für diese Mitgliedstaaten in Kraft.

In Artikel 34 sind zudem Maßnahmen zur Durchführung der Beschlüsse und Übereinkommen vorgesehen, die mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden müssen.¹⁰

25. Trotz der Verbesserungen durch den Amsterdamer Vertrag sind diese Instrumente nach Ansicht vieler noch nicht ausreichend auf einen Bereich abgestimmt, in dem – im Gegensatz zum Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, für den die Instrumente des Unionsvertrags zunächst konzipiert waren - die Rechtsetzung einen breiten Raum einnimmt

E. Atypische Instrumente

26. In den Bestimmungen der Verträge sind nicht alle Möglichkeiten für ein Tätigwerden der Organe erfasst. Im Laufe der Zeit wurden andere Instrumente, deren rechtlicher Status nicht immer abschließend geklärt ist, entwickelt, die jedoch eine gewisse Wirkung entfalten.

¹⁰ Dabei handelt es sich um eine besondere Spielart der qualifizierten Mehrheit: für Maßnahmen zur Durchführung der Beschlüsse 62 Stimmen, welche die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedstaaten umfassen, und für Übereinkommen zwei Drittel der Vertragsparteien.

27. Zu dieser Kategorie zählen

- die interinstitutionellen Vereinbarungen, in denen der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen Gestalt annimmt. Ihre Wirksamkeit als Instrument der Selbstdisziplinierung der Organe – insbesondere in den Bereichen Haushalt und Rechtsetzung – steht außer Frage;
- die Schlussfolgerungen und Entschlüsse des Europäischen Rates, die eher politischen als rechtlichen Charakter haben, aber das Rechtsetzungsverfahren entscheidend beeinflussen können;
- die Entschlüsse und Schlussfolgerungen des Rates, die lediglich von politischem Wert, aber nicht ganz ohne rechtliche Wirkung sind. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, sind sie für die Auslegung von Rechtsakten von Belang;
- die in die Protokolle oder die Schlussfolgerungen des Rates aufgenommenen Erklärungen der Mitgliedstaaten ohne rechtliche Wirkung;
- die Erklärungen, die von den Organen bestimmten Rechtsakten beigelegt werden, von lediglich deklaratorischem Wert.

28. Einige haben in der zunehmenden Zahl der Instrumente im Zuge der Ausweitung der Politiken der Union einen Faktor der Rechtsunsicherheit und einen der Hauptgründe für die mangelnde Transparenz gesehen, die der Union zum Vorwurf gemacht wird. Manch einer hat daher die Auffassung vertreten, dass das Spektrum begrenzt werden sollte und/oder dass die rechtlichen Wirkungen der Instrumente in den drei Säulen harmonisiert werden sollten.

II. "Modus operandi" der Organe

29. Die Verträge weisen den Organen bestimmte Befugnisse zu, damit sie die Zielsetzungen der

Union und der Gemeinschaft erreichen und deren Zuständigkeiten wahrnehmen können. Die Zuweisung beruht nicht auf dem System der Gewaltenteilung und es findet sich keine allgemeine Aussage in den Verträgen, in der die in einem Rechtsstaat üblichen Funktionen der Institutionen definiert würden. Während die legislative Gewalt entweder beim Rat und beim Europäischen Parlament als gemeinsame Gesetzgeber liegt, oder aber beim Rat unter Beteiligung des Europäischen Parlaments, wobei in beiden Fällen auch die Kommission am Rechtsetzungsprozess beteiligt ist, wird die ausführende Gewalt, einschließlich des Rechts Durchführungsvorschriften zu erlassen, von Fall zu Fall im Gesetzgebungsverfahren festgelegt. Artikel 202 EGV sieht unter seinem dritten Gedankenstrich vor, dass der Rat "der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt, überträgt Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben."

A. Legislative Gewalt

30. Die legislative Gewalt, verstanden als Befugnis, in Anwendung des Vertrags Beschlüsse des abgeleiteten Rechts zu fassen (Rechtsvorschriften der zweiten Ebene), wird entweder vom Rat und vom Europäischen Parlament als gemeinsame Gesetzgeber ausgeübt, oder aber vom Rat, meist unter mehr oder weniger intensiver Beteiligung des Parlaments. Die Kommission spielt dabei über ihr legislatives Vorschlagsrecht im Rahmen der Gemeinschaftssäule ebenfalls eine wichtige Rolle. Die legislative Gewalt wird in den Verträgen nicht definiert. Der EG-Vertrag legt die Funktion des Rates als Gesetzgeber nur im Zusammenhang mit dem Zugang zu Dokumenten (Artikel 207 Absatz 3) fest. Die jeweilige Rolle der Organe wird in den Verträgen im Einzelfall nach einer sehr großen Zahl von Verfahren definiert.
31. Klassifiziert man die Verfahren und kombiniert dabei auch nur zwei Parameter - die Abstimmungsregelung im Rat und die Beteiligung des Parlaments - so ergibt sich eine beträchtliche Zahl von Kombinationen:
- qualifizierte Mehrheit mit Mitentscheidung,
 - qualifizierte Mehrheit mit Zusammenarbeit (auch wenn diese Formel demnächst ausläuft),
 - qualifizierte Mehrheit mit Zustimmung,
 - qualifizierte Mehrheit und einfache Stellungnahme,
 - qualifizierte Mehrheit ohne Beteiligung des Parlaments,
 - Einstimmigkeit mit Mitentscheidung,

- Einstimmigkeit mit Zustimmung,
- Einstimmigkeit mit einfacher Stellungnahme,
- Einstimmigkeit ohne Beteiligung des Parlaments.

Dieser Katalog betrifft nur die Gemeinschaftssäule und lässt die geforderten Stellungnahmen des WSA und des AdR sowie die besonderen Mehrheiten, die in einigen Sonderfällen erforderlich sind, unberücksichtigt. Hinzu kommen noch die Sonderverfahren wie das Haushaltsverfahren (das in der Praxis deutlich von dem abweicht, was im Vertrag vorgesehen ist), das Verfahren in Bezug auf das einheitliche Wahlverfahren usw.

32. Die Anwendung dieses oder jenes Verfahrens auf diesen oder jenen Bereich ist eher geschichtlich (diplomatische Verhandlungen im Zuge der verschiedenen Reformen der Verträge) zu erklären und weniger auf eine Systemlogik zurückzuführen. Das einzige Prinzip, dass sich abzeichnet, ist die Tendenz zur Generalisierung der qualifizierten Mehrheit im Rat in Kombination mit der dem Parlament zugewiesenen Mitentscheidungsbefugnis.
33. An einigen Beispielen lässt sich dieser Mangel an Kohärenz sehr deutlich aufzeigen. Obwohl das Mitentscheidungsverfahren kombiniert mit der qualifizierten Mehrheit im Rat nunmehr die Regel ist, gibt es auch nach Nizza noch Bestimmungen, die das Mitentscheidungsverfahren mit Einstimmigkeit im Rat vorsehen, mit allen Schwierigkeiten, die das für die Verhandlungen zwischen den beiden Organen mit sich bringt.¹¹ In bestimmten Bereichen wird eine Differenzierung nach Sektoren vorgenommen. Beispielsweise ist gemäß Artikel 18 (nach Nizza) über Fragen der Freizügigkeit vom Rat mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, außer bei Maßnahmen in Bezug auf Pässe, Personalausweise sowie Sozialschutz und -versicherung, wo weiterhin Einstimmigkeit erforderlich ist. Artikel 175, der sich auf die Umwelt bezieht, verlangt ebenfalls - ausnahmsweise - Einstimmigkeit für einige Bereiche: Steuerbestimmungen, Raumordnung und Energieversorgung. Erwähnenswert ist auch das Phänomen der so genannten "Brücken", wonach es möglich oder vorgeschrieben ist, nach Ablauf einer bestimmten Zeit bei der Beschlussfassung über bestimmte Fragen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen. Dies ist beispielsweise in den Bereichen Visa, Asyl und Einwanderung (Artikel 67), Umwelt (Artikel 175) oder, nach Nizza, in Bezug auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Artikel 160) der Fall.
34. Ein Mangel an Kohärenz ist auch bei den Bestimmungen, die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, festzustellen. Das Haushaltsverfahren weist dem Parlament in Bezug auf die nicht obligatorischen Ausgaben eine dominierende Stellung ein, während seine

¹¹ Artikel 42, 47 und 151.

Beteiligung an den legislativen Verfahren für die Rechtsakte, die diese Art von Ausgaben verursachen, unterschiedlich, um nicht zu sagen gering ist. So werden beispielsweise die Verordnungen über die Strukturfonds¹² und über den Kohäsionsfonds (Artikel 161) mit Zustimmung des Parlaments, die Haushaltsordnungen für den Gesamthaushaltsplan (Artikel 279) aber lediglich mit einfacher Stellungnahme erlassen. Die Leitlinien und die Finanzierungsmaßnahmen für die transeuropäischen Netze (Artikel 156) hingegen oder das Forschungsrahmenprogramm (Artikel 166) werden im Mitentscheidungsverfahren erlassen.

35. Das Fehlen eines kohärenten Systems von Verfahren und deren große Vielfalt sind zusätzliche Faktoren für die Komplexität und Undurchschaubarkeit und hat einige dazu veranlasst anzuregen, dass klare Verbindungen zwischen Rechtsakt, Beschlussfassungsverfahren und Art der umzusetzenden Maßnahme bestehen sollten, wobei die Instrumente nicht nur nach ihrer Form und ihren Wirkungen sondern auch nach dem Annahmeverfahren klassifiziert werden müssten. Auf den verschiedenen Regierungskonferenzen wurden Systeme einer Hierarchisierung, die auch die Aufstellung allgemeiner Prinzipien für die Beschlussfassungsverfahren vorsahen, ohne Erfolg vorgeschlagen. Stattdessen hat sich die Komplexität der Verfahren mit jeder Regierungskonferenz noch erhöht.

B. Durchführungsbestimmungen¹³

36. Im System des Vertrags liegt in der Regel die Zuständigkeit für die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften bei den Mitgliedstaaten und wird von diesen nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften unter Einhaltung des Vertrags und unter der Kontrolle der Kommission, der nationalen Gerichte und des Gerichtshofs ausgeübt.¹⁴ Die Gemeinschaft übt derartige Zuständigkeiten lediglich subsidiär aus, insbesondere wenn es gilt, eine gewisse Homogenität in der Anwendung des abgeleiteten Rechts sicherzustellen. Anzumerken ist auch, dass der Vertrag - anders als viele nationale Systeme - nicht zwischen der *Regelungsbefugnis* (der Befugnis, allgemeine Durchführungsbestimmungen zu Rechtsakten zu erlassen) und der Befugnis, Gesetze durch Einzelvorschriften umzusetzen, unterscheidet; beides fällt unter den Begriff "Durchführung" im Sinne der Artikel 202 und 211 EGV.

¹² Eigenartigerweise werden die Verordnungen über den Sozialfonds und der EFRE, die ihrerseits vollständig von der genannten Fonds-Verordnung abhängen, im Mitentscheidungsverfahren erlassen, die Verordnung über den EAGFL-Abteilung Ausrichtung aber mit einfacher Stellungnahme.

¹³ Dieser Teil der Aufzeichnung betrifft allein den EG-Vertrag. Titel V und Titel VI EUV legen spezifische Durchführungsverpflichtungen für die Organe und die Mitgliedstaaten fest. In Titel VI sind insbesondere Durchführungsmaßnahmen vorgesehen, die der Rat nach Anhörung des Parlaments beschließt; in der Praxis ist der Rat jedoch, mit Zustimmung des Parlaments, von diesen Bestimmungen abgerückt, indem er die Durchführungsaufgaben häufig der Kommission übertragen und auf Komitologieverfahren zurückgegriffen hat.

¹⁴ Artikel 10 EGV, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag von Amsterdam (s. Sammlung, Teil I, Band I, S. 567) und Erklärung Nr. 43 zu diesem Protokoll im Anhang zur Schlussakte der RK von Amsterdam.

1. Tragweite der Durchführungsbestimmungen

37. Was die Befugnis zum Erlass von Durchführungsbestimmungen zu den Rechtsakten des abgeleiteten Rechts (Rechtsvorschriften der dritten Ebene) betrifft, so überträgt der Rat laut Artikel 202 EGV "der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die der erlässt ¹⁵. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben ¹⁶."
38. Der dritte Gedankenstrich des Artikels 202 war seinerzeit (Einheitliche Akte) aufgenommen worden, um den Gesetzgeber von technischen Fragen oder Detailfragen zu entlasten, mit denen er voraussichtlich aufgrund der umfangreichen Rechtsetzungsarbeiten im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt überflutet worden wäre. Der gemeinschaftlichen Rechtsetzung wird jedoch immer noch oft vorgeworfen, dass sie zu sehr ins Einzelne gehe und zu technisch sei. Allerdings wurden - wie bereits erwähnt - auf den verschiedenen Regierungskonferenzen Vorschläge zur Aufnahme des Prinzips der Hierarchie der Normen in die Verträge ¹⁷ mit dem Ziel, dass die Rechtsvorschriften der zweiten Ebene infolge einer klaren Unterscheidung zwischen dem "legislativen" und dem "exekutiven" Bereich weniger technisch werden, nicht angenommen.
39. Dabei erlauben die Bestimmungen des Vertrags dem Gesetzgeber nämlich bereits jetzt solche Entscheidungen der Reihe nach zu treffen. Der Geltungsbereich der Durchführungsbestimmungen wird von Fall zu Fall im grundlegenden Rechtsakt festgelegt. Die gesetzgebungsbefugten Organe entscheiden, ob und in welchem Maße auf Durchführungsbestimmungen zurückzugreifen ist. Sie entscheiden also im Einzelfall, wie detailliert oder technisch

¹⁵ Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass im Falle der Mitentscheidung davon auszugehen ist, dass mit diesem Artikel auch das Parlament gemeint ist.

¹⁶ Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass der Rat den Beschluss, die Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben, sogar ausführlich begründen muss.

¹⁷ Während der Maastrichter RK hatte Italien folgende Hierarchie der gemeinschaftlichen Rechtsakte vorgeschlagen: verfassungsrechtliche Vorschriften, Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit unterschiedlichen Annahmeverfahren. Die Kommission hatte seinerzeit folgende Klassifizierung vorgeschlagen: "Gesetze", Verordnungen, Entscheidungen/Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Die Gesetze sollten nach einem "Mitentscheidungsverfahren" vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassen werden. Die Kommission wäre für den Erlass der Verordnungen und Beschlüsse/Entscheidungen zuständig, die zur Durchführung der Gesetze erforderlich sind. Der luxemburgische Vorsitz hatte diesen Vorschlag der Konferenz vorgelegt, aber die Typologie der Rechtsakte wurde nicht geändert, wenn auch das Mitentscheidungsverfahren in den Vertrag aufgenommen wurde. Eine Erklärung im Anhang zum Unionsvertrag sah vor, "dass die 1996 einzuberufende Regierungskonferenz prüfen wird, inwieweit es möglich ist, die Einteilung der Rechtsakte der Gemeinschaft mit dem Ziel zu überprüfen, eine angemessene Rangordnung der verschiedenen Arten von Normen herzustellen." In Amsterdam wurde diesbezüglich nichts verabschiedet.

Auf der Nizzaer Regierungskonferenz wurde der Begriff des im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Gesetzgebungsakts vorgeschlagen, der auf die wesentlichen Vorschriften und allgemeinen Grundsätze beschränkt wäre, während die Durchführungsbestimmungen vom Rat nach einem weniger schwerfälligen Verfahren erlassen würden.

die Rechtsvorschriften der zweiten Ebene sind ¹⁸ und haben die Möglichkeit, Rechtssetzungsakte (der zweiten Ebene) auf allgemeine Grundsätze und Grundregeln zu beschränken und die Details und eher technischen Fragen den Durchführungsbestimmungen zu überlassen. Vielleicht sollte der Gesetzgeber eher dazu angehalten werden zu delegieren, sich dabei aber ein Evokationsrecht (call back) vorzubehalten, das es ihm erlauben würde, die Durchführungsbestimmungen wirksam zu kontrollieren. Könnte man einen legislativen Delegationsmechanismus ¹⁹ zugunsten der Kommission unter der Kontrolle des Gesetzgebers vorsehen?

40. Kurzum, weder aus den Verträgen noch aus dem konkreten materiellen Recht der Gemeinschaft geht klar hervor, dass es zwei Ebenen von Rechtsnormen gibt (Basisrechtsakte der zweiten Ebene und Durchführungsbestimmungen der dritten Ebene). Einigen zufolge ist es nun an der Zeit, in den Verträgen eine klare und explizite Hierarchie der Rechtsnormen zu verankern. In den Verträgen könnte die Aufgabe der Legislative und der Exekutive definiert und genau festgelegt werden, welchen Organen diese Aufgaben in welchem Ausmaß zukommen und/oder es könnte klarer zwischen Rechtssetzungsakten und Durchführungsbestimmungen unterschieden werden und dieser Unterschied sollte auch in ihrer Benennung klar zum Ausdruck kommen. Wäre es denkbar?

2. Kontrollmodalitäten

41. Nach Artikel 202 kann der Rat "bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser (Durchführungs-)Befugnisse festlegen". Diese Modalitäten bestehen darin, die Durchführung der Rechtsakte durch die Kommission über Ausschüsse zu kontrollieren, die sich aus die Mitgliedstaaten vertretenden Experten zusammensetzen. Der derzeit in diesem gemeinhin als "Komitologie" bezeichneten Bereich geltende Rechtsakt ist der Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse. Dieser Beschluss ist an die Stelle des vorherigen Beschlusses vom 13. Juli 1987 getreten.
42. Eines der Ziele des "Komitologie-Beschlusses" besteht darin, Ordnung in die Kontrollverfahren zu bringen und zu vermeiden, dass jeder Rechtsakt des abgeleiteten Rechts eigene Modalitäten vorsieht. Der Wortlaut der Rechtsgrundlage für die entsprechenden Bestimmungen, die "der Rat zuvor festgelegt hat", lässt in der Tat keine Zweifel am erschöpfenden Charakter des Beschlusses. Er rationalisiert und vereinfacht die Ausschussverfahren, von denen es nur noch drei gibt. Es wird aber gelegentlich die Ansicht vertreten, dass die Komitologie-Verfahren unnötig schwerfällig sind: Wenn auch die Modalitäten zur Kontrolle

¹⁸ Letztlich ist dieses System dem der meisten europäischen Verfassungen recht ähnlich: Die legislativen und die exekutiven Bereiche bestimmen sich nach dem Schwergewicht im Beschlussfassungsprozess der Institution(en), die die Legislative vertreten. Der Gesetzgeber bestimmt, welche normativen Funktionen von der Exekutive wahrgenommen werden sollen, wobei es für diese Funktionen immer einen gesetzlichen Rahmen gibt und sie unter der Kontrolle der Gerichte ausgeübt werden.

¹⁹ wie es ihn in mehreren Mitgliedstaaten gibt

der Kommission ursprünglich eingeführt worden sind, damit der Rat häufiger den Erlass von Bestimmungen der dritten Ebene auf die Kommission übertragen kann und sie somit der Vereinfachung dienen sollten, so wird doch oft geltend gemacht, dass sie inzwischen die Dinge komplizieren.

43. Die Kommission hat in ihrem Bericht über die Funktionsweise der Ausschüsse aus dem Jahre 2000 die Liste dieser Ausschüsse veröffentlicht: Ihre Zahl beläuft sich insgesamt auf 244. Sie waren während des genannten Jahres mit 1.742 Rechtsakten befasst und führten insgesamt 4.323 Konsultationen aller Art.
44. Wenn auch eine Diskussion über Änderungen im Komitologiebereich weiterreichende Fragen aufwirft, so ist aber doch eindeutig klar, dass die derzeitigen Regelungen zu schwer zu handhaben sind, selbst für die Regierungen der Mitgliedstaaten.²⁰ Deshalb wird von mancher Seite die Ansicht vertreten, dass nun eine weitere Vereinfachung der Komitologie-Verfahren in Betracht gezogen werden sollte.

III. Qualität der Rechtsvorschriften

45. Mit den oben dargelegten Fragen ist die Problematik der "Qualität" der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und ihrer Anpassungsfähigkeit angesichts der Komplexität und der Geschwindigkeit der Veränderungen insbesondere im Wirtschaftsbereich, nicht erschöpft. Während die Beschlussfassungsverfahren als schwerfällig und äußerst langsam gelten, wird ihr Ergebnis oft als starr und weitschweifig angesehen. Dies würde nach Ansicht einiger dafür sprechen, in diesem Bereich mehr Befugnisse auf die Kommission und die einzelstaatlichen Instanzen zu übertragen, andere glauben, dass dies darauf hindeutet, dass die Selbstregulierung durch die Wirtschaftsbeteiligten²¹ stärker berücksichtigt und die neuen Mechanismen entsprechend angepasst werden müssen.
46. Bereits seit einigen Jahren denken die europäischen Organe - insbesondere die Kommission - über eine Vereinfachung und Rationalisierung des Regelungsumfelds nach. Diese Überlegungen haben in jüngster Zeit die Unterstützung des Europäischen Rates gefunden, der im Rahmen des Lissabon-Prozesses die europäischen Organe und die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, "eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks, einschließlich der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene festzulegen". In diesen Zusammenhang gehört auch die von der

²⁰ Siehe den Poos-Bericht über die Reform des Rates.

²¹ Siehe hinsichtlich des Sektors der Finanzdienstleistungen den Lamfalussy-Bericht sowie die Entschließung des Europäischen Rates (Stockholm).

Kommission im letzten Jahr angestoßene umfassende Debatte zum Thema Entscheidungsprozesse²².

47. Zu den wichtigsten Aspekten in diesem Zusammenhang zählen folgende:

- i) Es wird oft die Ansicht vertreten, dass in der Vorbereitungsphase der Gesetzgebungsverfahren die Auswirkungen auf die Wirtschaftsteilnehmer nicht genügend berücksichtigt werden, die eine eingehendere Vorabkonsultation vorziehen würden, einschließlich zur Wahl der angemessensten Vorgehensweise. Es wird auch argumentiert, dass neben die gemeinschaftlichen Rechtsakte andere Lösungen treten sollten. Das in Lissabon eingeführte offene Koordinierungsverfahren, das dem Erfahrungsaustausch dienen soll, ist ein Beispiel hierfür. Ein anderes ist die freiwillige Zusammenarbeit mit Selbstregulierung basierend auf der Zusammenarbeit der Beteiligten. Manche sehen in der Koregulierung ein Mittel, um die Vorteile von Rechtsvorschriften (Rechtssicherheit und Schutz des Gemeinwohls) mit denen einer Selbstregulierung zu verbinden, wie etwa bei den so genannten "Richtlinien nach dem neuen Konzept", bei denen die wesentlichen Anforderungen in einer Rahmenrichtlinie festgelegt sind, während es den Unternehmen überlassen bleibt, wie sie diesen Verpflichtungen nachkommen wollen.
- ii) Die Gesetzgebungsverfahren sind sehr langwierig. Im Schnitt vergehen mehr als ein- und einhalb Jahre bis zur Annahme eines Rechtsakts. Im Falle von Richtlinien kann die Umsetzung in einzelstaatliches Recht eine Verzögerung von weiteren zwei Jahren oder mehr bedeuten. Diese Verzögerungen können mit den Bedürfnissen eines sich oft rasch verändernden wirtschaftlichen Umfelds mitunter unvereinbar sein.
- iii) Von gemeinschaftlichen Rechtsakten wird häufig gesagt, dass sie zu sehr ins Einzelne gehen, häufig als Ergebnis schwieriger Kompromisse innerhalb der Organe und zwischen den Organen. Die Umsetzung der Richtlinien und die Durchführung der gemeinschaftlichen Rechtsakte in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen kann zu noch größerer Komplexität, Abweichungen und Verzögerungen führen. Die Kommission wird demnächst eine Methode der Abstimmung mit den Mitgliedstaaten vorschlagen, um die Anwendung der Rechtsvorschriften zu verbessern und Unstimmigkeiten zu beseitigen, vor allem aber um ihre Anpassung an die wirtschaftlichen und technischen Änderungen zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten könnten unter anderem aufgefordert werden, regelmäßig Tabellen vorzulegen, aus denen die Konkordanz der einzelstaatlichen Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht hervorgeht.

²² Siehe das Weißbuch über Europäisches Regieren, KOM(2001) 0428 endg.

- iv) Die Evaluierung und die Überprüfung bestehender Rechtsakte ist ein weiterer Bereich für koordinierte Maßnahmen der Kommission, der einzelstaatlichen Verwaltungen und der Verantwortlichen in Wirtschaft und Gesellschaft. Derzeit wird die Aufnahme eines Überprüfungsmechanismus ("sunset clause") in die Rechtsakte, d.h. einer Frist für die Überprüfung des Rechtsakts, erwogen.
 - 48. Zu erwähnen sind auch die bereits seit langem unternommenen Bemühungen um eine Neufassung und Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts. Seit einigen Jahren laufen Initiativen zur Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften in den Bereichen Landwirtschaft und Binnenmarkt (SLIM-Initiative). Es werden nur langsam Fortschritte verbucht.
-