

CONV 271/02

WG IX 3

VERMERK

des	Sekretariats
für	den Konvent

<u>Betr.:</u>	Mandat der Gruppe IX "Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte"
---------------	---

Die Mitglieder erhalten in der Anlage ein erläutertes Mandat, in dem die bereits in Dokument CONV 206/02 aufgeworfenen Fragen weiter ausgeführt werden, um so die Beratungen der Gruppe "Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte" zu erleichtern.

Gruppe IX "Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte"
Vorsitzender: Herr Giuliano Amato, stellvertretender Vorsitzender des Konvents)

ERLÄUTERTES MANDAT

EINLEITUNG

Mit den die "Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte" betreffenden Fragen, hatte sich der Konvent bereits auf seiner Plenartagung am 23./24. Mai zum Thema "Wie erfüllt die Union ihre Aufgaben?" befasst. Das Fazit dieser Aussprache war eindeutig: Es bedarf dringend einer Vereinfachung sowohl der Rechtsakte als auch der Verfahren.

Das Präsidium hat es für erforderlich erachtet, dass zur gründlicheren Erörterung dieser Fragen eine besondere Arbeitsgruppe eingerichtet wird, für die sie ein Mandat festgelegt hat (Dok. CONV 206); es hat zudem beschlossen, diesen Fragen eine weitere Plenartagung des Konvents – am 12. und 13. September – zu widmen. Anhand der Stellungnahmen, die von den Konventmitgliedern auf den beiden Plenartagungen abgegeben werden, werden wir leichter entscheiden können, wie das Mandat der Gruppe aussehen soll.

Bei den bisherigen Beratungen des Konvents lagen bereits zwei Hintergrundberichte vor:

Im ersten Dokument wird das derzeitige System von Rechtsakten beschrieben, über das die Union und die Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Dok. CONV 162/02). In dieses Dokument, das nach der Aussprache im Mai erstellt wurde, sind die von den Konventmitgliedern vorgetragenen Auffassungen und Anregungen eingeflossen.

Im zweiten Dokument (Dok. CONV 216/02) wird die Frage der Entscheidungsverfahren vertieft. Um den Diskussionsgegenstand deutlicher einzugrenzen, werden darin lediglich die Rechtsetzungsverfahren im eigentlichen Sinne sowie das Haushaltsverfahren behandelt, da dieses mit der Rechtsetzung eng zusammenhängt.

Im vorliegenden Dokument wird versucht, das vom Präsidium gebilligte Mandat unter Berücksichtigung insbesondere der von den Konventmitgliedern bereits vorgetragenen Ansichten genauer zu definieren.

Als Ausgangspunkt dient dabei selbstverständlich die von der Mehrheit der Konventmitglieder geäußerte Auffassung, dass die Komplexität der Rechtsakte und Verfahren Verwirrung stifte und daher Vereinfachung und Rationalisierung erforderlich sei. In dieser Hinsicht war ein eindeutiger Konsens zu erkennen. Die Aufgabe der Gruppe besteht nun darin, eine Methode für die Vereinfachung und Rationalisierung der Rechtsinstrumente und Verfahren zu finden, ohne dabei zu vergessen, dass (wie in der Aussprache hervorgehoben wurde) die Vereinfachung nicht zulasten der Demokratie oder der Effizienz gehen darf.

Wie lässt sich die Anzahl der Rechtsetzungsverfahren verringern? Können bestimmte Verfahren vereinfacht werden?

Die Gruppe muss in erster Linie prüfen, wie und in welchem Ausmaß sich die Anzahl der bestehenden – derzeit rund dreißig - Entscheidungsverfahren der Union verringern lässt und wie einige dieser Verfahren vereinfacht werden können. Das Nebeneinander so vieler Verfahren ist zwar oft auf die Erfordernisse der Demokratie sowie auf die Tatsache zurückzuführen, dass Organe und Einrichtungen der Union je nach Fachgebiet in unterschiedlicher Weise am Rechtsetzungsverfahren beteiligt sind, doch erschweren die Vielzahl und die Komplexität der Verfahren ein Verständnis des Systems. Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine Rationalisierung und Vereinfachung des Systems könnte die Gruppe mehrere Fragen prüfen:

i) Könnten bestimmte Verfahren abgeschafft werden? Das Verfahren der Zusammenarbeit?

Im Zusammenhang mit einer Vereinfachung der Verfahren wurde bereits oft vorgebracht, dass das Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252 EGV), das derzeit nur noch im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik (Artikel 99 Absatz 5, Artikel 102 Absatz 2, Artikel 103 Absatz 2 und 106 Absatz 2 EGV) angewandt wird, abgeschafft und entweder durch das Konsultationsverfahren oder durch das Mitentscheidungsverfahren ersetzt werden könne. Auch ist auf die Möglichkeit hingewiesen worden, das komplizierte derzeitige Haushaltsverfahren durch das Mitentscheidungsverfahren zu ersetzen. Die Gruppe könnte diese beiden Möglichkeiten prüfen sowie die Frage, ob eventuell auch andere Verfahren abgeschafft werden sollten.

ii) Sollte gleichzeitig für die Rechtsetzung das Mitentscheidungsverfahren durchgängig eingeführt werden?

Dies setzt voraus, dass im Vertrag definiert wird, was in der Union unter die Rechtsvorschriften und was unter die Durchführung dieser Rechtsvorschriften fällt. Im geltenden EGV wird nämlich nicht grundsätzlich definiert, was in der Union unter die Rechtsvorschriften und was unter die Durchführung der Rechtsvorschriften fällt.

Gegenwärtig gelangt das Mitentscheidungsverfahren nicht in allen einschlägigen Bereichen des EGV zur Anwendung. In den Bereichen, in denen es angewandt wird, dient es jedoch der Annahme aller möglichen Arten von Rechtsakten in dem betreffenden Bereich, ohne dass zwischen Fragen der Rechtsetzung und Fragen, die eher zur Durchführung gehören - wie die Annahme von Rechtsvorschriften für die Festlegung detaillierter technischer Vorschriften für einen bestimmten Sektor -, unterschieden würde.

Die Gruppe könnte prüfen, inwieweit das Mitentscheidungsverfahren ausschließlich an die Annahme von Rechtsvorschriften gekoppelt werden könnte. In diesem Fall könnte für die Durchführung der im Verfahren der Mitentscheidung angenommenen Rechtsakte ein anderes und weniger aufwendiges Verfahren (das vom Gesetzgeber im Verfahren der Mitentscheidung festzulegen wäre) angewandt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass festgelegt wird, was eine "Frage der Rechtsetzung" ist. Diese Definition könnte im Vertrag selbst oder durch den Gesetzgeber (d.h. das Europäische Parlament und den Rat) im Einzelfall erfolgen.

iii) Sollte die qualifizierte Mehrheit in allen Fällen eingeführt werden, in denen die Rechtsgrundlage das Mitentscheidungsverfahren erfordert?

Derzeit schreiben vier Bestimmungen des EGV Einstimmigkeit im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vor (Art. 18 Absatz 2 Artikel 42, Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 151 Absatz 5 EGV). Dieser Zwang zur Einstimmigkeit beim Mitentscheidungsverfahren ist als institutionelle Anomalie zu betrachten, die das Mitentscheidungsverfahren ad absurdum führt. Die Gruppe könnte daher prüfen, ob in diesen vier Fällen die qualifizierte Mehrheit an die Stelle der Einstimmigkeit treten kann.

- iv) *Sollten in Bezug auf das Mitentscheidungsverfahren die Verfahren für die Tagungen des Vermittlungsausschusses vereinfacht werden? Welche anderen Erleichterungen kommen in Betracht?*

Das Mitentscheidungsverfahren wird oft als zu schwerfällig und langsam bezeichnet. Nachdem das Verfahren durch den Vertrag von Amsterdam vereinfacht wurde, scheint es jedoch besser zu funktionieren. Insgesamt werden etwa 72 % aller Dossiers in erster oder zweiter Lesung angenommen (etwa 32 % in erster und 40 % in zweiter Lesung), d.h. bei weniger als 28 % kommt es zum Vermittlungsverfahren.

Mit Blick auf die Erweiterung ist zu fragen, ob das Vermittlungsverfahren unter Beteiligung der dann jeweils 28 Mitglieder zählenden Delegationen beider Organe – des Rates und des Parlaments – noch funktionieren kann. Hier stellt sich die Frage, ob sich das Vermittlungsverfahren vereinfachen lässt.

Als Alternative wurde von einigen Konventmitgliedern die Festlegung von Fristen für die erste Lesung vorgeschlagen. Für die zweite Lesung und die Vermittlung gelten strikte Fristen, deren Nichtbeachtung dazu führen kann, dass der Rechtsakt nicht angenommen wird.

Dreiseitige technische Beratungen und Trilogie zwischen dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission finden während der ersten und der zweiten Lesung sowie vor der Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel statt, eine Annäherung der Positionen der Organe zu erreichen und die Suche nach einem Kompromiss zu erleichtern (vgl. Gemeinsame Erklärung vom Mai 1999 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens). Die Gruppe könnte prüfen, ob derartige Mechanismen im Vertrag verankert werden können.

Ferner könnte die sprachliche Vereinfachung von Artikel 251 geprüft werden.

- v) *Wie lässt sich das Haushaltsverfahren vereinfachen? Sollte insbesondere an der unterschiedlichen Behandlung der verschiedenen Kategorien von Ausgaben festgehalten werden?*

Eine der Hauptursachen für die Komplexität des Haushaltsverfahrens ist die Einteilung in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben. Da diese Einteilung eine zwar gute, aber nicht mehr zeitgemäße Maßnahme darstellt, haben sich viele Konventmitglieder für ihre Abschaffung ausgesprochen.

Damit stellt sich die Frage, welches Verfahren für den gesamten Haushalt angewandt werden sollte. Da eine Reihe von Rednern vor dem Konvent das Mitentscheidungsverfahren befürwortet haben, sollte sich die Gruppe mit der Frage befassen, wie sich dieses Verfahren an die Haushaltsberatungen anpassen ließe und inwieweit es geändert werden müsste.

Im Rahmen des Haushaltsverfahrens haben sich in der Praxis zahlreiche Verfahren für die Abstimmung zwischen den Organen (die in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 kodifiziert wurden) entwickelt. Die Gruppe sollte prüfen, ob diese förmlich in den Vertrag aufgenommen werden sollten.

***Wie kann die Zahl der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsinstrumente verringert werden?
Können sie eine Bezeichnung erhalten, aus der ihre Wirkung klarer hervorgeht?***

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die **übertrieben hohe Zahl von Rechtsinstrumenten**, die der Union und der Gemeinschaft für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehen, **verringert** werden muss. Dadurch, dass der ursprünglichen Liste in Artikel 249 EGV (Entscheidung, Verordnung, Richtlinie, Empfehlung und Stellungnahme) an ganz unterschiedlichen Stellen in den Verträgen eine Vielzahl von Instrumenten (Ausrichtung, Rahmenprogramm, Anwendungsbeschluss usw.) hinzugefügt wurde, ist nämlich ein Sammelsurium von mehr als 30 verschiedenartigen Rechtsakten entstanden. In der Praxis sind noch weitere hinzugekommen (Beschluss als allgemeine Norm, Erklärungen, Entschliebungen, Schlussfolgerungen usw.).

Die Einteilung in Säulen mit jeweils einer eigenen Liste der Rechtsakte für die Außenpolitik (gemeinsame Strategie, gemeinsamer Standpunkt, gemeinsame Maßnahme usw.) und die Zusammenarbeit in Strafsachen (Beschluss, Rahmenbeschluss usw.) hat ebenfalls zur Vermehrung der Rechtsinstrumente beigetragen.¹

¹ Die Rechtsinstrumente der zweiten und der dritten Säule gehören auch zum Mandat der Gruppen VII "Außenbeziehungen" und X "Sicherheit und Recht". Zwar haben viele Konventmitglieder die Frage aufgeworfen, ob die Instrumente der drei Säulen, oder zumindest die der ersten und der dritten Säule, vereinheitlicht werden können, da dies wesentliche Voraussetzung der Rationalisierung sei. Diese Frage sollte jedoch in einem späteren Stadium unserer Beratungen erörtert werden, damit die Überlegungen der anderen Gruppen berücksichtigt werden können.

Eine zahlenmäßige Verringerung würde jedoch zu nichts führen, wenn sie nicht mit einer echten **Rationalisierung der Instrumente** einherginge, bei der diese neu definiert und entsprechend ihrer Wirkung kodifiziert würden. In diesem Zusammenhang wurde in den Beratungen des Konvents hervorgehoben, dass die besonderen Merkmale des Gemeinschaftsrechts und seiner Rechtsinstrumente, insbesondere ihr Vorrang und ihre unmittelbare Wirkung, bewahrt werden müssen.¹

Die Frage der Bezeichnung der Rechtsakte könnte für die Vereinfachung von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein. Viele Konventmitglieder haben sich nämlich für eine einfache und für die Öffentlichkeit verständliche Einteilung und Bezeichnung ausgesprochen. In einem ersten Schritt müssten die Rechtsakte entsprechend ihrer zwingenden Wirkung eingeteilt werden. So könnten die verbindlichen, allgemein gültigen Rechtsakte "europäische Gesetze" (derzeitige Verordnungen) und "europäische Rahmengesetze" (derzeitige Richtlinien) heißen, während die Bezeichnung "Verordnung", der Tradition vieler Mitgliedstaaten entsprechend, den Durchführungsvorschriften (Rechtsvorschriften der dritten Ebene) vorbehalten bliebe.²

Dies führt unmittelbar zu einer Frage, die ebenfalls in den Beratungen des Konvents aufgeworfen wurde, nämlich ob eine deutlichere **Hierarchie der Rechtsvorschriften**³ festgelegt werden sollte. Einige Konventmitglieder haben sich beispielsweise für eine neue Kategorie von Rechtsakten für "quasi verfassungsrechtliche" Angelegenheiten – durch die Verfassung vorgeschriebene Gesetze – ausgesprochen.

Aus der Sicht einiger Mitglieder müsste sich die Einteilung der Rechtsakte auch in entsprechenden allgemeinen Verfahrensregeln niederschlagen (beispielsweise wären die Einstimmigkeit im Rat oder Verfahren, die eine Ratifizierung durch die nationalen Parlamente erfordern, den durch die Verfassung vorgeschriebenen Gesetzen vorbehalten).

¹ Einige Konventmitglieder haben eine neue Einteilung der Unionsmaßnahmen entsprechend ihrer Intensität (Vorschriften für die einheitliche Anwendung, vollständige Harmonisierung oder Mindestharmonisierung, gegenseitige Anerkennung, zwingende oder "offene" Koordinierung) vorgeschlagen. Andere meinten dagegen, dass es nicht möglich sei, eine Wechselwirkung zwischen der Art des Rechtsinstruments (Verordnung, Richtlinie, Beschluss...) und der Art der Zuständigkeit (ausschließliche, konkurrierende, ergänzende) oder der Intensität der Unionsmaßnahmen herzustellen.

² In gleicher Weise könnte die Rationalisierung bei den unverbindlichen Rechtsakten erfolgen, deren Anzahl verringert werden muss. Neben den Stellungnahmen und Empfehlungen könnten weitere Instrumente (Erklärungen, Entschlüsse usw.) gegebenenfalls kodifiziert und ihre Wirkung eindeutig beschrieben werden.

³ Zu den diesbezüglichen Vorschlägen, die im Verlauf der verschiedenen Regierungskonferenzen unterbreitet wurden, siehe Dok. CONV 162 und 216.

Einige Konventmitglieder haben einen Zusammenhang zwischen der Hierarchie der Rechtsvorschriften und der Frage nach einer besseren Verteilung der Zuständigkeiten in der Union hergestellt. In jedem Fall würde eine Hierarchie der Rechtsvorschriften die Unterscheidung zwischen Rechtsvorschriften und Durchführungsvorschriften erleichtern. Die oben erwähnte Einführung unterschiedlicher Bezeichnungen (Gesetz, Rahmengesetz gegenüber Verordnung) würde bereits die Verständlichkeit des Systems erhöhen.

Mit Hilfe einer Hierarchie der Rechtsvorschriften könnte jedoch auch leichter **definiert werden**, was in der Union **unter die Rechtsetzung fällt**. Viele Konventmitglieder haben nämlich die Frage aufgeworfen, ob die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht übertrieben detailliert sind. Einige haben diesbezüglich vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) sich darauf beschränken soll, die wesentlichen und allgemeinen Fragen in einem bestimmten Bereich zu regeln, so dass ein größerer Spielraum für die Durchführungsvorschriften bleibt. Damit ist die Frage, wie "Rechtsvorschrift" definiert werden soll, noch nicht beantwortet.

Des Weiteren muss die Frage beantwortet werden, wer die Durchführungsnormen festlegen soll. Zudem sollte die Gruppe den Artikel 202 EGV und insbesondere die Mechanismen für die **Überwachung der Durchführungsbefugnisse**, die der Kommission übertragen wurden, aufmerksam prüfen. Aus der Sicht vieler Konventmitglieder muss das derzeitige komplexe und undurchschaubare System der "Komitologie" korrigiert werden. Andere wiederum haben sich für die Schaffung neuer Mechanismen ausgesprochen, mit denen der Gesetzgeber (einschließlich des Europäischen Parlaments) die Durchführungsmaßnahmen der Kommission überwachen kann, beispielsweise die Einführung eines Evokationsrechts.

Außerdem sollte sich die Gruppe auch mit der **qualitativen Verbesserung der Rechtsvorschriften** ohne Veränderung des geltenden Rechts befassen.

Die Gruppe könnte sich zudem mit den neuen flexiblen Mechanismen der Anhörung und der Zusammenarbeit, insbesondere der offenen Koordinierungsmethode ¹, befassen und vor allem prüfen, ob diese in die Verträge aufgenommen werden können.

¹ Die Gruppe VI "Ordnungspolitik" prüft derzeit die diesbezüglichen Fragen. Dies ist bei unseren Beratungen zu berücksichtigen.