

CONV 372/02

WG IX 10

VERMERK

des	Sekretariats
für	die Gruppe IX "Vereinfachung"
<u>Betr.:</u>	Zusammenfassung der Sitzung vom 24. Oktober 2002

Nach der Anhörung der drei Sachverständigen in der letzten Sitzung führte die Gruppe einen ausführlichen Meinungsaustausch über die Vereinfachung der Rechtsakte.

Der Vorsitzende, Herr Amato, unterstrich in seiner Einführung, dass eine Verbindung zwischen den Verfahren und den Rechtsakten hergestellt werden müsse. Er erinnerte alle Anwesenden daran, dass das Mitentscheidungsverfahren das Hauptverfahren darstelle, es daneben aber weitere Varianten wie insbesondere die Anhörung der verschiedenen Einrichtungen oder Organe gebe. Tatsache sei aber auch, dass eine Reihe von Rechtsakten mit Hilfe einiger weiterer Verfahren unmittelbar auf Grundlage des EG-Vertrags angenommen würden. Im Arbeitsdokument Nr. 10 seien bewusst einige Beispiele für Rechtsakte angeführt, die vom Rat, von der Kommission und von der Europäischen Zentralbank direkt auf Grundlage der Verträge angenommen worden seien. Auf diese Weise sei sofort zu erkennen, dass viele dieser Rechtsakte an sich keinen "legislativen" Charakter hätten. Ein gutes Beispiel hierfür seien Ernennungen oder auch die Notmaßnahmen, die im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion erlassen würden. Gehe man die Liste der verschiedenen Verfahren durch, so stelle man zudem fest, dass einige Rechtsakte nur der Durchführung eines bestimmten Vertragsartikels dienten, der seinerseits "legislativen" Charakter habe (beispielsweise Rechtsakte zum Thema Wettbewerb, die auf Grundlage von Artikel 83 EGV erlassen würden, aber die Anwendung der Artikel 81 und 82 EGV zum Ziel hätten). Es gehe um die grundsätzliche Frage, wie der Begriff "Gesetzgebungsakt" zu definieren sei. Er sei der Auffassung, dass ein "Gesetzgebungsakt" die wesentlichen Elemente eines spezifischen Sachbereichs abdecken müsse, meinte Herr Amato.

Im Verlauf der Sitzung wurden u.a. die folgenden Themen angesprochen:

- Notwendigkeit einer radikalen Vereinfachung, wobei eine übertriebene Vereinfachung allerdings zu vermeiden ist;
- Bedeutung einer deutlichen Unterscheidung zwischen verbindlichen und nicht verbindlichen Rechtsakten;
- Zusammenhang zwischen den Rechtsakten und der demokratischen Legitimität der Unionsmaßnahmen;
- evtl. Verringerung der Anzahl der Arten von Rechtsakten auf die in Artikel 249 EGV beschriebenen fünf Arten ¹;
- die Frage, ob im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spezifische Rechtsakte erforderlich sind oder nicht;
- Flexibilität bei der Wahl des Rechtsakts;
- die Frage, ob es möglich und sinnvoll ist, zwischen "Gesetzgebungsakten" und "Durchführungsakten" zu unterscheiden;
- die Frage, ob die Gesetzgebungsakte lediglich auf die "grundlegenden politischen Entscheidungen" beschränkt und wie diese Entscheidungen definiert werden könnten, ob im Vertrag oder von Fall zu Fall;
- Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens;
- Verbindung zwischen Mitentscheidungsverfahren und Gesetzgebungsakten;
- Verfahren für die Überprüfung der Durchführungsvorschriften ("Komitologie", Artikel 202 EGV);
- Vorschlag, den Rat in seiner Rolle als Gesetzgeber in eine zweite Kammer umzuwandeln.

Am Ende der Sitzung fasste der Vorsitzende die Leitgedanken zusammen, die sich in der Aussprache abgezeichnet hatten:

- Im ersten Teil des Verfassungsvertrags sollten ganz allgemein die unterschiedlichen Verfahren und Arten von Rechtsakten dargelegt werden, und die Bestimmungen im zweiten Teil des Vertrags, der die einzelnen Politikbereiche (Rechtsgrundlagen) enthalten würde, wären dann entsprechend den Grundprinzipien der im ersten Teil festgelegten Verfahren und Instrumente anzupassen.
- Die Gruppe "Rechtspersönlichkeit" ist zu dem Schluss gelangt, dass durch eine Verschmelzung der Verträge und Säulen einer Differenzierung in Bezug auf die Verfahren und Rechtsakte nicht vorgegriffen würde. Insbesondere die Rechtsakte, die für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung stehen, sind grundsätzlich als Sonderfall zu betrachten.
- Es herrscht weit gehende Übereinstimmung darüber, dass das Spektrum der im Vertrag verankerten Rechtsakte (rund 15) radikal durchforstet werden sollte. Dabei könnte man sich auf eine oder zwei Arten von Gesetzgebungsakten ("Gesetze", "Rahmengesetze") beschränken, auf eine Art von Durchführungsakt mit allgemeinem Anwendungsbereich und auf eine Art von spezifischem Durchführungsakt (mit individuellem Anwendungsbereich). Außerdem könnte es eine Kategorie nicht verbindlicher Rechtsakte (zum Beispiel "Empfehlungen") geben.

¹ Siehe WD 6: Beitrag von Herrn Piris.

- Was die Unterscheidung zwischen "Gesetzgebungsakten" und "Durchführungsakten" betrifft, so könnte festgelegt werden, dass sich die "Gesetzgebungsakte" auf die wesentlichen Grundsätze beschränken, während mit dem Begriff "Durchführungsakte" die diesen Rechtsakten nachgeordneten Akte bezeichnet werden. Das soll nicht heißen, dass Gesetzgebungsakte keine Einzelheiten enthalten dürfen. Es würde gegen den allgemein anerkannten Grundsatz, dass der Gesetzgeber über einen Ermessensspielraum verfügt, verstoßen, wenn diesem derartige Einschränkungen auferlegt würden. Der Gesetzgeber sollte nicht mit rechtlichen Einschränkungen, sondern auf andere Weise dazu gebracht werden, sich nicht mit Einzelheiten zu befassen. Andererseits kann ein Akt, der nicht die wesentlichen Elemente eines bestimmten Sachbereichs umfasst, kein Gesetzgebungsakt sein.
- Das Instrument des "Rahmengesetzes", das an die Stelle der "Richtlinie" treten würde, scheint besonders für die Staaten geeignet, in denen die Regionen bzw. föderalen Gebietskörperschaften über eigene Zuständigkeiten verfügen. Schwierigkeiten bereitet nach wie vor die Festlegung der Rechtsgrundlagen, die speziell für diese Art von Rechtsakt herangezogen werden könnten.
- Was die Aufgabe des Gesetzgebers (Parlament und Rat) betrifft, die Durchführungsmaßnahmen zu überprüfen, so könnte eine Unterscheidung getroffen werden zwischen den Akten, in denen ein Gesetzgebungsakt weiter ausgeführt wird, und denen, in denen lediglich die Umsetzung geregelt wird. Für den ersten Fall könnte ein Evokationsrecht vorgesehen werden, das es dem Gesetzgeber erlaubt, die Durchführungsakte zu überprüfen, insbesondere wenn sie den Rahmen des Gesetzgebers überschreiten.
- Umsetzungsakte könnten grundsätzlich von der Kommission erlassen werden, außer in einigen Bereichen, die noch zu ermitteln sind ¹.
- Gemäß Titel V des EU-Vertrags (GASP) können auf Grundlage von einvernehmlich festgelegten gemeinsamen Strategien mit qualifizierter Mehrheit gemeinsame Aktionen oder gemeinsame Standpunkte angenommen werden. Angenommen, das Instrument der "gemeinsamen Strategie" würde beispielsweise durch einen neudefinierten "Beschluss" ersetzt, wie ließe sich dann die Möglichkeit aufrechterhalten, dass im Rat über die Umsetzung eines solchen Beschlusses mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird?

In Anbetracht dieser Leitgedanken bat der Vorsitzende die Mitglieder der Gruppe, dem Sekretariat ihre Antworten auf die Fragen, die dieser Kurzniederschrift über die Tagung vom 17. Oktober am Ende beigelegt sind, schriftlich zu übermitteln ².

¹ Siehe WD 8: Beitrag von Herrn Petite.

² Die Mitglieder werden gebeten, ihre Antworten bis spätestens Donnerstag, den 31. Oktober (12.30 Uhr) zu übermitteln.

Noch offene Fragen

- 1) Sollten die in den Verträgen enthaltenen Bezeichnungen der Rechtsgrundlagen vereinfacht und standardisiert werden? Wenn ja, wie?
- 2) Sollte die Zahl der Arten von Rechtsakten in den Verträgen verringert werden? Wäre es denkbar, dass in allen Bereichen, auch in der Außenpolitik sowie im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die selben Rechtsakte verwendet werden? Wie könnte dies in der Praxis aussehen? Inwieweit müssten hierfür die bestehenden Arten von Rechtsakten hinsichtlich ihrer Definition und ihrer Wirkung geändert werden?
- 3) Sollte im Anschluss an diese Änderungen auch der Titel der Rechtsakte geändert werden? Wenn ja, wie? Sollte "Verordnung" durch den Begriff "Gesetz" ersetzt werden? "Richtlinie" durch "Rahmengesetz"? Oder sollten andere Begriffe eingeführt werden?
- 4) Sollte im Vertrag eine klare Unterscheidung getroffen werden zwischen dem Bereich der Gesetzgebung und dem der Durchführung?
- 5) Wenn ja, was wäre unter einem "Gesetzgebungsakt" zu verstehen? Sollte er über das Annahmeverfahren definiert werden (beispielsweise als Akt, der unter die Mitentscheidung fällt)? Oder über seinen Inhalt? Als Akt, der eine grundlegende politische Entscheidung voraussetzt? Sollte es dem Gesetzgeber überlassen bleiben, von Fall zu Fall zu entscheiden, was in einem Gesetzgebungsakt zu regeln ist, oder sollte dies im Vertrag selbst festgelegt werden? Sollte es für bestimmte Bereiche spezifische Regelungen geben?
- 6) Sollten für die Fälle, in denen der Rat Rechtsakte direkt auf Grundlage des Vertrags erlässt, ein spezifischer Rechtsakt eingeführt werden? Wie könnte er genannt werden?
- 7) Sollte der Rückgriff auf atypische Rechtsakte eingeschränkt werden? Sollte er insbesondere während der laufenden Prüfung eines Legislativvorschlags durch den Gesetzgeber ausgeschlossen sein?