

**THE EUROPEAN CONVENTION**

THE SECRETARIAT

**Brussels, 26 June 2002 (28.06)**  
**(OR. fr, de)**

**CONV 160/02**

**CONTRIB 57**

**COVER NOTE**

---

|           |  |
|-----------|--|
| from :    | Secretariat  |
| to :      | Convention   |
| Subject : | <b>Contribution from Ms Maria Berger, alternate member of the Convention</b><br><b>Reform of the legal instruments</b> |

---

The Secretary-General of the Convention has received the attached contribution from Ms Maria Berger, alternate member of the Convention.

**Beitrag von Maria Berger, Stv. Mitglied im Konvent**

**Reform der rechtlichen Instrumente**

Wir brauchen dringend eine Reform der rechtlichen Instrumente; weniger und mit klarem Auftrag und Verfahren, und einheitlich für alle drei Pfeiler die hoffentlich bald der Vergangenheit angehören werden. Eine Vereinheitlichung der Verfahren würde uns auch eine Entlastung an der Kompetenzfront bringen. Meist ist ja nicht strittig, ob die Union zuständig ist, sondern welche der verschiedenen Rechtsgrundlagen zur Anwendung kommen. Dies ist oft deshalb strittig und von entscheidender Bedeutung, weil diese die unterschiedlichsten Verfahren vorsehen. Handeln wir aufgrund einer falschen Rechtsgrundlage und eines unrichtigen Verfahrens, droht einem Akt die Nichtigkeit.

Verbindliches muss von unverbindlichem klar unterscheidbar sein;

**a. Das Prinzip der Gewaltenteilung**

Legislative – generelle Rechtsetzung muss definiert sein und von der Exekutive klar unterscheidbar sein und im Sinne einer rechtstaatlichen Gewaltenteilung unterschiedlichen Institutionen zugeordnet sein. Alle legislativen Akte müssen dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen und damit demokratisch legitimiert sein.

Unter diesem Gesichtspunkt darf es in Zukunft nicht mehr möglich sein, dass zum Beispiel in der Asyl- und Immigrationspolitik der Rat alleine verbindliches Recht setzt und mangels entsprechender Einbindung des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente in diesen politisch und unter Grundrechtsaspekten so heiklen Bereichen ohne jegliche demokratische Legitimität vorgegangen wird.

Wenn wir mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Demokratie ernst machen wollen, dann kann es in Zukunft auch nicht mehr sein, dass die Kommission autonom verbindliches, generelles Recht setzt, wie dies derzeit beim Wettbewerbsrecht der Fall ist, aktuell zum Beispiel bei der Neuordnung des Autohandels in Europa. Gegen das Initiativrecht der Kommission ist unter grundsätzlichen Aspekten nichts einzuwenden. Bei einer Ausweitung des Initiativrechts müsste aber bedacht werden, dass das Initiativrecht einzelner Mitgliedstaaten im dritten Pfeiler sich nicht wirklich bewährt hat.

Ich denke dass wir uns im Sinne der Verständlichkeit und der Gewaltenteilung auch die Bezeichnungen der Rechtsakte neu überlegen sollten.

#### **b. Bezeichnungen der Rechtsakte**

Unser weitgehendstes sekundäres Rechtsinstrument ist die Verordnung. Von ihrer Rechtswirkung müsste das aber ein "Europäisches Gesetz" sein, es ist generell und unmittelbar verpflichtend. Der Terminus Verordnung wird in der deutschen Rechtsprache – aber in vielen anderen auch – nur für generelle Durchführungsakte der Exekutive verwendet. Die Richtlinie müsste folgerichtig dann Europäisches Rahmengesetz heißen, und auch alle anderen Instrumente sollten wir uns in diese Richtung ansehen.

Ein weiteres Problem ist das der Wahl des richtigen Instruments; so haben wir Richtlinien im Mitentscheidungsverfahren, die nur technische Regelungen – zum Beispiel die Ausstattung von Autos – zum Inhalt haben. Ich denke hier sollten niederrangige und weniger aufwendige Formen der Rechtsetzung (zum Beispiel technische Normen) eingesetzt werden können.

#### **c. Reform des Mitentscheidungsverfahrens**

Das Mitentscheidungsverfahren sollte weiter reformiert werden, beschleunigt unter anderem durch eine frühere Zusammenarbeit von Europäischem Parlament und Rat und nicht erst im Vermittlungsverfahren. Die Vertretung des Rates im Vermittlungsausschuss sollte auf politischer und damit verhandlungsfähiger Ebene sein und nicht auf beamteter Ebene; die endgültige Annahme eines Gesetzes müsste dem Europäischen Parlament und nicht dem Rat zukommen.

#### **d. Sicherung der Qualität der Rechtssetzung**

Zur Sicherung der Qualität der Rechtsetzung sind zusätzliche Vorkehrungen zu treffen, um die Übersichtlichkeit zu wahren ist häufiger von Kodifizierungen Gebrauch zu machen.

#### **e. Subsidiarität**

Der Gedanke der Subsidiarität sollte den gesamten Gesetzgebungsprozess begleiten, insbesondere im Sinne einer Anwendung einer qualitativen "de-minimis-Regel", an der zu detailverliebte und zu tiefgehende Bestimmungen laufend zu überprüfen sind.

---