

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Plenarsitzungsdokument*

ENDGÜLTIG  
**A5-0109/2004**

25. Februar 2004

## **BERICHT**

über die Mitteilung der Kommission zur besseren Kontrolle der Anwendung  
des Gemeinschaftsrechts  
(KOM(2002) 725 – C5-0008/2003 - 2003/2008(INI))

Ausschuss für Recht und Binnenmarkt

Berichterstatter: Sir Neil MacCormick



## INHALT

	<b>Seite</b>
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....	5
BEGRÜNDUNG.....	10

## GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2002 übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament ihre Mitteilung zur besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (KOM(2002) 725), die zur Information an den Ausschuss für Recht und Binnenmarkt überwiesen wurde.

In der Sitzung vom 16. Januar 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts über dieses Thema gemäß Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 der Geschäftsordnung erhalten hat (C5-0008/2003).

Der Ausschuss benannte in seiner Sitzung vom 20. Februar 2003 Sir Neil MacCormick als Berichterstatter.

Er prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 26. Januar 2004 und 24. Februar 2004.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entwurf einer Entschließung einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Bill Miller, amtierender Vorsitzender; Willi Rothley, stellvertretender Vorsitzender; Sir Neil MacCormick, Berichterstatter; Uma Aaltonen, Maria Berger, Charlotte Cederschiöld (in Vertretung von Bert Doorn), Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Hans Karlsson (in Vertretung von François Zimeray), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (in Vertretung von Lord Inglewood), Elena Ornella Paciotti (in Vertretung von Fiorella Ghilardotti), Anne-Marie Schaffner, Karin Scheele (in Vertretung von Carlos Candal, gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Rainer Wieland und Joachim Wuermeling.

Der Bericht wurde am 25. Februar 2004 eingereicht.

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu der Mitteilung der Kommission zur besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (KOM(2002) 725 – C5-0008/2003 - 2003/2008(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission zur besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (KOM(2002) 725) - C5-0008/2003,
  - in Kenntnis des zwanzigsten Jahresberichts der Kommission (KOM(2003) 669),
  - in Kenntnis des Arbeitsdokuments der Dienststellen der Kommission (SEK(2003) 84),
  - gestützt auf Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt (A5-0109/2004),
- A. in der Erwägung, dass die Kommission dem Parlament nunmehr seit über zwanzig Jahren jährlich über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts Bericht erstattet,
- B. in der Erwägung, dass die Reihe der Berichte es ermöglicht, über einen längeren Zeitraum zu beurteilen, inwieweit die Gemeinschaft wirklich entschlossen ist, sich für die Einhaltung der Grundsätze des Rechtsstaats einzusetzen, sowohl durch das Verhalten der Kommission als Hüterin der Verträge als auch durch das Verhalten der Mitgliedstaaten, die letztendlich die Herren dieser Verträge sind,
- C. in der Erwägung, dass diese Berichte insbesondere sowohl die Qualität der Anstrengungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinien widerspiegeln als auch ein Bild des Umfangs vermitteln, in dem sie sich um eine loyale Durchführung der sich daraus für sie ergebenden Verpflichtungen bemühen,
- D. in der Erwägung, dass eine angemessene Kontrolle sowohl
- eine qualitative Beurteilung der bei der tatsächlichen Anwendung des Rechts verwendeten Methoden als auch
  - eine quantitative Berichterstattung über die Zahl der Richtlinien, deren Umsetzung oder effektive Durchführung sich verzögert hat oder auf sonstige Weise unzureichend ist
- erfordern,
- E. in der Erwägung, dass ein großer Teil der Tätigkeiten der Kommission im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts auf die Beschwerden zurückzuführen ist, die die Bürger bei der Kommission einreichen, wenn sie der Auffassung sind, dass es sich um Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht handelt,
- F. in der Erwägung, dass der jährliche Durchschnitt der von Bürgern eingereichten

Beschwerden von 536 im Zeitraum 1993 bis 1989 auf 1.346 im Zeitraum 1999 bis 2002 gestiegen ist,

- G. in der Erwägung, dass die führenden Bereiche, zu denen die Bürger Beschwerden eingereicht haben, während des gesamten Zeitraums folgende waren: Binnenmarkt (36% 1990-98, 27%, 1999-2002); Umwelt (31% 1990-98, 40% 1999-2002); und Landwirtschaft (14% 1990-98, 4% 1999-2002); in der Erwägung, dass Umweltanliegen unter den aktiven Bürgern jetzt an erster Stelle stehen,
- H. in der Erwägung, dass die Zunahme der Zahl der Beschwerden zeigt, dass die engagierten Bürger bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine wesentliche Rolle spielen,
- I. in der Erwägung, dass das Parlament in seinem Bericht über den achtzehnten und neunzehnten Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts die Kommission aufgefordert hat, die Beschwerdeführer über den Stand ihrer Beschwerden vollständig zu informieren und den Beschwerdeführern den im Laufe des Beschwerdeverfahrens zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geführten Schriftverkehr in Kopie zu übermitteln,
- J. in der Erwägung, dass die Kommission offensichtlich generell ein zufriedenstellendes Maß an Wachsamkeit an den Tag legt, bei ihrer Aufgabe, die Rechtsstaatlichkeit in Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem zwanzigsten Bericht und dessen Vorläufern zu gewährleisten, wobei diese Berichte an sich ein wesentliches Instrument des Parlaments sind, damit dieses seine Rolle bei der Ausübung der Kontrolle der Tätigkeit der Exekutive erfüllen kann,
- K. in der Erwägung, dass die Zahl der Vorabentscheidungsverfahren ein Ergebnis der Qualität der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ist,
- L. in der Erwägung dass, wenn es den Gesetzgebern der Gemeinschaft nicht gelingt, qualitativ hochwertige Rechtsvorschriften zu erlassen, dies an sich schädlich für das richtige Verständnis und die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts sein kann, und dass daher eine sorgfältige Einhaltung der vor kurzem unterzeichneten interinstitutionellen Vereinbarung über eine bessere Rechtsetzung von sehr großer Bedeutung sein wird und in den künftigen Berichten in dieser Reihe genau verfolgt werden muss,
- M. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig einige der Verpflichtungen, die ihre Regierungen als Teilnehmer am Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft freiwillig eingehen, nicht erfüllen oder zumindest nicht rechtzeitig erfüllen, und manchmal eine zynische Missachtung ihrer offenkundigen Verpflichtungen an den Tag legen, indem sie die Erfüllung bis zum letztmöglichen Zeitpunkt im Rahmen eines Stadiums der Durchsetzung von Rechtsvorschriften hinauszögern, oder indem sie ihrer rechtlichen Verpflichtungen missachten (beispielsweise im Zusammenhang mit dem Wachstums- und Stabilitätspakt) als Mittel, um eine *de facto* Änderung der Rechtsvorschriften zu erzielen,
- N. in der Erwägung, dass die Gemeinschaftsorgane die Aufgabe haben, dafür zu sorgen, dass die Bürger Europas ihre Rechte in der Union uneingeschränkt ausüben können, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Recht und in Bezug auf die Durchsetzung von Rechten, die nach ordentlichen Verfahren gerichtlich verkündet und bestätigt worden

sind,

- O. in der Erwägung, dass die Kommission ein gewisses Maß an Verantwortung übernehmen muss, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, eine rechtzeitige Umsetzung und wirksame Durchführung sowohl auf regionaler und lokaler als auch auf nationaler Ebene zu verwirklichen,
- P. in der Erwägung, dass die Kommission ihr System SOLVIT zur Lösung bestimmter politisch unumstrittener Probleme bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Einzelfall im Wege eines Netzes von Kontaktstellen, die sich in den Mitgliedstaaten befinden, entwickelt hat, und dass dieses System auch den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und ihren Assistenten offen steht,
  - 1. begrüßt die Verbesserungen in Bezug auf die Kontrolle, die die Kommission in ihrem jüngsten Dokument über die Verbesserung der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (KOM (2002) 0725) ankündigt;
  - 2. begrüßt die Zusagen der Kommission im Anschluss an die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten in Bezug auf ihre Beziehungen zu den Beschwerdeführern (KOM (2002) 141), bedauert jedoch, dass diese Zusagen nicht so weit gehen, dass die Beschwerdeführer über den Stand ihrer Beschwerden vollständig informiert werden und den Beschwerdeführern den im Laufe des Beschwerdeverfahrens zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geführte Schriftverkehr in Kopie übermittelt wird;
  - 3. begrüßt die Tatsache, dass die Kommission laut SEK (2003) 804 fest entschlossen ist, insbesondere im Falle der Rechtsvorschriften im Umweltbereich, dafür zu sorgen, dass die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft "durchsetzungsfreundlich" sind, dass Leitlinien und Auslegungstexte in Abstimmung mit allen Beteiligten ausgearbeitet werden, dass proaktive Kontakte zu den Mitgliedstaaten bestehen (hoffentlich auch mit den zuständigen regionalen Behörden), und dass das inoffizielle IMPEL-Netz der EU (Implementing Environmental Law) in Anspruch genommen wird;
  - 4. unterstützt generell die Anstrengungen der Kommission, Durchführungsprobleme eher im Vorfeld als im nachhinein zu lösen;
  - 5. wiederholt seinen Wunsch nach einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Abgeordneten im Europäischen Parlament und in den Parlamenten der Mitgliedstaaten, und gegebenenfalls mit den betreffenden regionalen oder anderen internen Organen, um eine effiziente Prüfung in europäischen Themenbereichen auf nationaler Ebene zu unterstützen und zu verstärken; erkennt an, dass den Parlamenten bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf allen Ebenen eine bedeutende Rolle zukommt, und dass sie so dazu beitragen, die demokratische Legitimität der Union zu stärken und diese den Bürgern näher zu bringen;
  - 6. wiederholt daher seine Empfehlungen an die Kommission, ihren Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auch den nationalen Parlamenten zu übermitteln, gegebenenfalls zur Weiterleitung an die zuständigen regionalen Parlamente;
  - 7. bedauert, dass es trotz der Anstrengungen der Kommission, eine angemessene

Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, immer noch eklatante Beispiele von Fällen gibt, in denen die Mitgliedstaaten es langfristig und hartnäckig versäumen, entsprechend ihren offenkundigen Verpflichtungen zu handeln, und auf diese Weise das Ideal der Union als Rechtsgemeinschaft aushöhlen;

8. begrüßt die Absicht der Kommission, den Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 228 des EG-Vertrags Vorrang einzuräumen und alle ihr zur Verfügung stehenden Kapazitäten zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe, die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu kontrollieren, auszubauen;
9. fordert die Kommission erneut auf, bei Vertragsverletzungsverfahren kurze Fristen für die der Klage vorgeschaltete Verfahrensstufe festzusetzen, und dass diese innerhalb eines vorher festgelegten Zeitraums, der am Anfang des Verfahrens festzulegen ist, abgeschlossen werden muss;
10. weist darauf hin, dass die Petitionen, die von Einzelpersonen bei der Kommission, dem Bürgerbeauftragten und den zuständigen Ausschüssen des Parlaments eingereicht werden, die Europäische Union in die Lage versetzen, zu beurteilen, wie das Gemeinschaftsrecht auf nationaler und europäischer Ebene ausgeführt wird;
11. fordert die Kommission erneut auf, alles in ihrer Kraft stehende zu tun, um die relativ lange Zeit, die für die Behandlung von Beschwerden oder Petitionen notwendig ist, zu verkürzen und praktische Lösungen für die vorgelegten Probleme zu finden, indem nach Eingang eines Falles beschlossen wird, ob alternative Methoden, wie Paketsitzungen oder SOLVIT, oder offizielle Verfahren am besten geeignet sind;
12. bekundete erneut seine Überzeugung, dass eine enge Zusammenarbeit und Kontrollvereinbarungen zwischen Kommission, Rat, Bürgerbeauftragten und den zuständigen Ausschüssen des Parlaments von wesentlicher Bedeutung sind, um dafür zu sorgen, dass in allen Fällen, in denen ein Petent zurecht eine Beschwerde über einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht eingereicht hat, diese angemessen behandelt wird;
13. bedauert zutiefst die Haltung der Kommission gegenüber dem Parlament, insbesondere gegenüber dem Petitionsausschuss in dem Fall Lloyd's of London, in dem es eine hartnäckige Weigerung gab, mit dem Parlament ausführlich über alle von ihm aufgeworfenen Fragen zu kommunizieren;
14. wiederholt die Aufforderung an die Kommission, in ihren Jahresberichten über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts künftig ein Kapitel über die Petitionen, die ihr von den zuständigen Ausschüssen des Parlaments vorgelegt werden, aufzunehmen;
15. wiederholt die Aufforderung an die Kommission, eine Liste aller Berichte zu erstellen, die sich auf die Anwendung sowohl der allgemeinen als auch der sektoriellen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums beziehen;
16. begrüßt die Maßnahmen, die die Kommission zur Kontrolle des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gemäß den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts getroffen hat,



und nimmt Kenntnis vom Inhalt des Abschnitts 2.15 dieses Berichts; wiederholt in diesem Zusammenhang jedoch seine Aufforderung an die Kommission, künftig einen Bericht über die Anwendung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union vorzulegen, der auch die Angelegenheiten, die unter den zweiten und dritten Pfeiler fallen, umfasst;

17. merkt an, dass die Gerichte einiger Mitgliedstaaten fast nie Vorabentscheidungen gemäß Artikel 234 des EG-Vertrags vorlegen, und wiederholt seine Aufforderung an die Kommission, die Gründe dafür zu prüfen und dem Parlament darüber Bericht zu erstatten;
18. stellte besorgt fest, dass eine unzureichende Kenntnis des Gemeinschaftsrechts seitens der Mitglieder der nationalen Gerichte und der Anwälte eine uneingeschränkte Anwendung des Gemeinschaftsrechts ernsthaft beeinträchtigt;
19. begrüßt die Initiativen zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten, beispielsweise durch das Europäische Netz für die außergerichtliche Streitbeilegung und durch das Netz für die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten im Bereich Finanzdienstleistungen; fordert, die weiteren Fortschritte dieser Instanzen sorgfältig zu überwachen und dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse zu berichten, da diese Entwicklung einen weiteren hilfreichen Indikator für die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften und den Zugang zum Recht liefern wird;
20. begrüßt in diesem Zusammenhang ausdrücklich die jüngsten weiteren Entwicklungen des SOLVIT-Netzes; stellt fest, dass der allgemeine Zugang für MdEP jetzt möglich ist, und dass das Netz allen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und ihren Assistenten systematisch zur Verfügung gestellt werden sollte; fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, es in breiten Kreisen potenziellen Nutzern nahe zu bringen und angemessene Mittel bereitzustellen, um zu gewährleisten, dass die steigende Zahl der Fälle bewältigt werden kann;
21. fördert Überlegungen, wie die Rolle der nationalen und regionalen Bürgerbeauftragten bei der Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ausgebaut werden könnte;
22. stellt mit Besorgnis fest, dass in einer Rechtssache, die auch das individuelle Recht des Antragstellers, ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einleiten zu können, betraf, die einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht möglich war, und bedauert, dass sogar der Entwurf der Verfassung nur vorsichtige Schritte zur Verbesserung der Situation in diesem Zusammenhang unternimmt;
23. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung dem Rat und der Kommission sowie dem Gerichtshof, dem Bürgerbeauftragten und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

Die Jahresberichte über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sind eine Momentaufnahme der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Der Jahresbericht für 2002 vermittelt ein Bild der anhaltenden lobenswerten Bemühungen der Kommission, eine wirksame Kontrolle des Verhaltens der Staaten bei der Umsetzung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts in allen Bereichen zu vermitteln. Generell ist der Ansatz der Kommission zufriedenstellend, jetzt stehen wir jedoch kurz vor der Ausweitung der Tätigkeiten auf die zehn neuen Mitgliedstaaten. Dies wird zweifellos zu neuen Problemen führen, wie bereits zum Teil aus dem Teil dieses Berichts, der sich mit der Erweiterung befasst, hervorgeht.

Die Berichte in diese Reihe stellen das einzige umfassende Instrument dar, mit dem eine Kontrolle der Stabilität der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union ausgeübt wird. Dies ist von wesentlicher Bedeutung. Die Union ist bestrebt, eine Rechtsgemeinschaft zu sein. Deshalb müssen sowohl die Organe der Union als auch die Mitgliedstaaten sich genau an die Rechtsvorschriften halten, die durch die gesetzgebenden Instanzen der Union festgelegt wurden. Da der Rat der Minister als Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ein Teil der Legislative der Union ist, dürfte es nicht allzu schwierig sein, für eine angemessene Umsetzung und Durchführung der Rechtsvorschriften zu sorgen, weil die Regierungen diesen bereits zugestimmt haben. Dennoch kommt es mit ziemlicher Regelmäßigkeit vor, dass es bei der Umsetzung Verzögerungen und Ineffizienz gibt, und die Wachsamkeit der Kommission ist daher dringend notwendig. Wir merken daher mit Bedauern und einer gewissen Ironie folgendes Beispiel an: *"Die Umsetzungsfrist der Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug lief im August 2002 aus. Lediglich acht Mitgliedstaaten hatten die Umsetzungsfrist eingehalten. Daher hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten eingeleitet, woraufhin die nationalen Maßnahmen Italiens, Österreichs und der Niederlande bei der Kommission eingingen und sich nur noch vier Mitgliedstaaten in einer Vertragsverletzungssituation befanden"* (Zwanzigster Bericht, 2.2.7.).

Schwerwiegender ist die Tatsache, dass es beunruhigende Indikatoren dafür gibt, dass man in Einzelfällen dazu geneigt ist, die Regeln des Rechtsstaates zu missbrauchen. In diesem Zusammenhang können folgende Beispiele genannt werden: Bereits seit 14 Jahren hält Italien sich offensichtlich nicht an die Gemeinschaftsvorschriften betreffend eine Gruppe von Hochschuldozenten (Fremdsprachenlektoren). Dieses Thema wurde bereits wiederholt in Entschlüssen des Europäischen Parlaments behandelt, und, was noch wichtiger ist, in vier Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, vor Kurzem in der Rechtssache *Kommission/Italien* (Rechtssache C-212/99); dennoch hat der italienische Staat 2003 immer noch keine wirksamen Maßnahmen getroffen, um seine gesetzlichen Verpflichtungen gegenüber den europäischen Bürgern, die von den Folgen dieser Nichteinhaltung betroffen sind, zu erfüllen. Ein weiterer schockierender Fall betrifft die Weigerung der französischen Regierung, die Einfuhr von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich zuzulassen, nachdem dieses durch die europäischen Behörden für BSE-frei erklärt worden war (*Kommission/Frankreich*, Rechtssache C-1/00). Unter dem Vorwand, dass seine nationalen Behörden die Befugnis hätten, sich über die Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene hinwegzusetzen, verhinderte Frankreich auf illegale Weise die Einfuhr bis kurz vor Abschluss eines von der Kommission angestrebten Verfahrens, das daraufhin beendet wurde. Eine solche Hartnäckigkeit eines Mitgliedstaats wurde vor Kurzem vom Vereinigten Königreich bei einer Prüfung einer

Petition über geschädigte 'names' bei Loyd's of London im Petitionsausschuss an den Tag gelegt. In den kommenden Monaten wird das Europäische Parlament sich mit der Frage befassen, ob die Kommission in dieser Sache tatsächlich als Hüterin der Verträge und des abgeleiteten Rechts gehandelt hat, sowie mit der Frage, ob die Kommission auf angemessene Weise dem Parlament Bericht erstattet hat.

Was in diesem Bericht nicht behandelt wird, ist die jüngste skandalöse Weigerung der französischen und deutschen Regierung, ihren Verpflichtungen im Rahmen des Wachstums- und Stabilitätspakts nachzukommen. Es ist äußerst gefährlich, wenn Rechtsvorschriften geändert werden, weil mächtige Staaten es ablehnen, sich diesen zu beugen. Regierungen müssen sich an das Gesetz halten, solange dieses nicht gemäß den üblichen Verfahren geändert wurde. Solche weit gehenden Verletzungen können einen Schatten auf die Kontrolle der Anwendung des Rechts in Routinefällen werfen.