

Bundesrat

Drucksache 904/95

15.12.95

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

EU - A - AS - G - In - K - R -

U - VP - Wi

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat:
Eine bessere Rechtsetzung - Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität
und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation
SEK(95) 580; Ratsdok. 12183/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 15. Dezember 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 24. November 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament wird an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 950/93 = AE-Nr. 933556 und
Drucksache 1090/94 = AE-Nr. 944069.

INHALT

Einleitung	2
I. Bilanz 1995	5
A Neue Initiativen	5
1. Selektivere Legislativinitiativen	5
a. Subsidiarität: eine optimale Handlungsebene	5
i. Neue Legislativvorschläge	5
ii. Rücknahme oder Überarbeitung noch anhängiger Vorschläge	7
b. Verhältnismäßigkeit: eine den Zielvorgaben angemessene Rechtsetzung	7
2. Ein ständiger Dialog	8
a. Vorherige Konsultation	8
b. Dialog mit den Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit	10
B Bestehende Rechtsvorschriften	10
1. Das Brüsseler Programm	10
a. Vereinfachung	11
b. Neufassung	11
2. Ständiger Anpassungsprozeß über das Brüsseler Programm hinaus	12
3. Kodifikation und Konsolidierung: Stützungsinstrumente	13
II. Prioritäten für 1996	15
A Neue Rechtsvorschriften von hoher Qualität: Leitlinien für die Rechtsetzung	15
B Verstärkte Bewertung der bestehenden Rechtsvorschriften	15

EINLEITUNG

Seit ihrem Amtsantritt bemüht sich die Kommission um eine bessere Rechtsetzung.

Damit ist zweierlei gemeint.

Vor allem heißt dies *Anwendung des Subsidiaritätsprinzips* ("... die Gemeinschaft [wird] ... nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher ... besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können"¹). Dieser Grundsatz ist heute in der Praxis der Kommission fest verankert ("weniger handeln, um besser zu handeln"). Auf dieser Grundlage unterzieht die Kommission alle ihre Initiativen einer kritischen Prüfung.

Außerdem heißt dies *Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit* ("Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele ... erforderliche Maß hinaus"²), *Einfachheit und Klarheit*. Zweifellos gibt es noch viel zu tun, um das bestehende Gemeinschaftsrecht einfacher und straffer zu gestalten und zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft beizutragen. Die Kommission für ihren Teil hat diese Aufgabe energisch in Angriff genommen. Drei Überlegungen drängen sich jedoch auf:

- Erstens hat das Gemeinschaftsrecht einen maßgeblichen Beitrag zum Gelingen des europäischen Einigungswerks geleistet. Diesen Besitzstand müssen wir erhalten;
- zweitens muß eingeräumt werden, daß die Kritiker des Gemeinschaftsrechts übersehen, daß die Gemeinschaft bei der Regelungsvereinfachung in Europa die treibende Kraft war. Sie hat die Öffnung der Märkte und die Liberalisierung des Handels zum größten Nutzen der Verbraucher und der Unternehmen ermöglicht. Sie hat Berge von Papier und Formularen beseitigt, hinter denen sich die einzelstaatlichen Verwaltungen verschanzten und die für die Unternehmen eine unmittelbare Belastung darstellten;
- drittens darf nicht übersehen werden, daß gewisse Maßnahmen auf nationaler oder regionaler Ebene nach wie vor Ursache beträchtlicher Schwierigkeiten sowohl in bezug auf die Schaffung und Aufrechterhaltung von Schranken für die Freizügigkeit als auch in bezug auf den Umfang der Rechtsvorschriften sind. Dies gilt beispielsweise für die Regelungsentwürfe, die der Kommission von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie 83/189/EWG³ notifiziert werden und die jährlich von ihrem Umfang und ihrer Detailliertheit her eine Masse von Rechtsvorschriften ausmachen, die dem gesamten gemeinschaftlichen Regelwerk zur Verwirklichung des Binnenmarktes, dessen Errichtung viele Jahre in Anspruch nahm, vergleichbar sind.

*
* *

¹ Art. 3 b Absatz 2 EG-Vertrag.

² Art. 3 b Absatz 3 EG-Vertrag.

³ Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 26. März 1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. Nr. L 109 vom 26. April 1983).

Von diesen Grundsätzen läßt sich die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge für neue Rechtsvorschriften und der Überprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften leiten.

Vorschläge für neue Rechtsvorschriften

- *die Zahl der neuen Vorschläge geht ständig zurück:* 61 im Jahr 1990, 52 im Jahr 1991, 51 im Jahr 1992, 48 im Jahr 1993, 38 im Jahr 1994, 25 im Jahr 1995 (Stand: 10. November) und 19 im Programm für 1996;
- *die Praxis der vorherigen Konsultation zu den künftigen Vorschlägen ist stark ausgeweitet worden.* Bereits 1995 entspricht die Zahl der Initiativen zur Schaffung von Diskussionsgrundlagen (21 am 10. November, davon 6 Weiß- oder Grünbücher) fast der Zahl der Initiativen für neue Rechtsvorschriften (25 zum gleichen Zeitpunkt). Das Programm 1996 sieht 35 Initiativen zur Schaffung von Diskussionsgrundlagen vor (davon 9 Weiß- oder Grünbücher). Im Rahmen dieser Konsultationen kann die Meinung der Unternehmen, Arbeitnehmer, Verbraucher und sonstigen Interessengruppen eingeholt und ihr Rechnung getragen werden, bevor ein etwaiges Tätigwerden vorgeschlagen wird;
- *die Kommission hat eindeutig die Tendenz, Rahmenrichtlinien den Vorzug zu geben,* da sie die Umsetzung auf nationaler Ebene nicht im Detail regeln, oder auf nichtlegislative Instrumente wie beispielsweise freiwillige Vereinbarungen zurückzugreifen. Die Überprüfung des Fünften Arbeitsprogramms für den Umweltschutz ist ein Beweis dafür;
- *die Kommission hat in diesem Geist ihre alten Vorschläge überprüft,* die von Rat und Parlament noch nicht angenommen worden waren. 1995 hat sie über 60 Vorschläge zurückgezogen.

Überprüfung und bessere Zugänglichkeit der bestehenden Rechtsvorschriften. Auch hier müssen Maßnahmen getroffen werden, um

- *die Rechtsvorschriften für die Unternehmen und den Bürger durch die Konsolidierung der Texte zugänglicher zu machen.* Die Kommission (Amt für amtliche Veröffentlichungen) hat große Anstrengungen unternommen, um ihnen konsolidierte Texte der wichtigsten Kategorien des Gemeinschaftsrechts zur Verfügung zu stellen und so Verweisungen auf eine Vielzahl geänderter Texte zu vermeiden. Die Ergebnisse sprechen für sich selbst: Etwa 140 Kategorien (sie umfassen fast 1500 originäre Rechtsakte) dürften bis Ende dieses Jahres konsolidiert sein, so daß sie bereits Anfang 1996 vorliegen könnten. Die Kommission hofft, das gesamte Gemeinschaftsrecht in allen Sprachen bis Ende 1996 erfassen zu können;
- *eine "konstitutive" oder "amtliche" Kodifikation des Gemeinschaftsrechts vorzunehmen.* Die zu kodifizierenden Bereiche sind alljährlich im Arbeitsprogramm der Kommission angegeben. Derzeit liegen Rat und Parlament Kodifizierungsvorschläge vor, die die Aufhebung von etwa 100 Richtlinien oder Verordnungen erforderlich machen. Eine weitere Gruppe von Kodifizierungsvorschlägen, die die Aufhebung von fast 250 Rechtsakten vorsehen, dürfte bis Jahresende übermittelt werden. Für die Annahme dieser Vorschläge

wurde im Wege einer interinstitutionellen Vereinbarung eine beschleunigte Arbeitsmethode eingeführt;

- *die bestehenden Rechtsvorschriften im Hinblick auf eine Vereinfachung, Neufassung, aber auch Aufhebung zu überprüfen.* Die Kommission hatte im Dezember 1993 ein Vereinfachungs- und Neufassungsprogramm ("Brüsseler Programm") angekündigt, das 30 Aktionen zum Ziel hatte; der größte Teil wird bis Ende 1995 verwirklicht sein. Voraussetzung für eine systematischere Inanspruchnahme der Neufassung ist der Abschluß einer ähnlichen interinstitutionellen Vereinbarung wie im Falle der Kodifikation. Auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Brüsseler Programm und anderen Beiträgen wie dem der Molitor-Gruppe hat die Kommission auch neue Maßnahmen in die Wege geleitet; dazu gehört eine diesjährige Initiative, die die Aufhebung von 14 Rechtsakten der Gemeinschaft im Energiebereich vorsieht. Diese Maßnahmen sind Teil einer fortlaufenden Überprüfung der Rechtsvorschriften durch die Kommission.

*

*

*

Die Union braucht Rechtsvorschriften, die auf einer angemessenen Ebene beschlossen werden, zugänglich und betrugssicher sind und die für den Bürger, die Unternehmen und die Verwaltungen kostengünstigsten Lösungen bieten, gleichzeitig aber für die Gesundheit und Sicherheit, für die Verbraucher und die Umwelt ein hohes Schutzniveau gewährleisten.

Der Bericht "Eine bessere Rechtsetzung" beweist, daß die Kommission ihren Teil der Arbeit leistet. Ein entsprechendes Engagement erwartet sie natürlich auch von den anderen Organen und den Mitgliedstaaten.

I. BILANZ 1995

A. NEUE INITIATIVEN

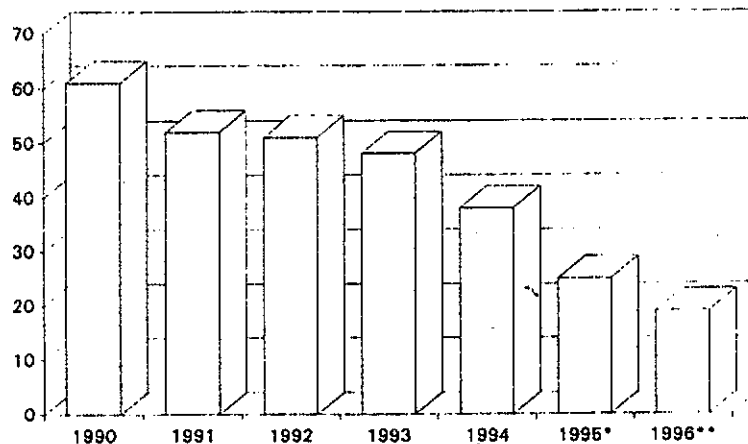
1. Selektivere Legislativinitiativen

a. Subsidiarität: eine optimale Handlungsebene

i. Neue Legislativvorschläge

Die bereits 1994 festgestellte Tendenz zur Verringerung der Zahl der Vorschläge für "neue" Rechtsvorschriften hat sich in diesem Jahr bestätigt. Dieses Ergebnis ist nicht dem Zufall zu verdanken. Hierzu hat beigetragen, daß das umfassende Legislativprogramm "Binnenmarkt" schon vor einigen Jahren abgeschlossen wurde. Daß diese Tendenz zur Verringerung der Vorschläge für neue Rechtsvorschriften heute fortbesteht, ist jedoch ein klarer Beweis für den Willen der Kommission, bei ihren Legislativinitiativen selektiver vorzugehen. Dies bedeutet nicht, daß die Kommission aufgehört hat, tätig zu werden. Sie hat im Gegenteil die in den Vorjahren eingeleiteten Aktionen zielstrebig fortgesetzt und in einer Reihe von Schlüsselbereichen von ihrer Initiativbefugnis Gebrauch gemacht: Europa braucht weiterhin Rechtsvorschriften, wie es im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt in einem unlängst veröffentlichten UNICE-Bericht⁴ heißt. Das Vorgehen der Kommission stand aber mehr denn je im Zeichen der Einhaltung des Grundsatzes "weniger handeln, um besser zu handeln".

**Zahl der Vorschläge für neue Rechtsvorschriften, die von der Kommission
im Rahmen ihrer jährlichen Arbeitsprogramme seit 1990 angenommen wurden**



1990 = 61; 1991 = 52; 1992 = 51; 1993 = 48; 1994 = 38; 1995 = 25*; 1996 = 19**

* Stand: 10.11.1995

** Vorausschätzung (KOM(95)512)

⁴ "Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform" - 1995, S. 57.

Für die Bereiche, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, trifft die Kommission Entscheidungen auf der Grundlage der Bewertung der Notwendigkeit (können die Ziele von den Mitgliedstaaten ausreichend erreicht werden?) und der Wirksamkeit (können die Ziele besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden?) der geplanten Maßnahmen. Diese beiden Kriterien sind miteinander verflochten und stehen bei der Umsetzung der Legislativstrategie der Kommission in einer Wechselbeziehung. In der Praxis hat diese Analyse die Kommission veranlaßt, sich auf ausgewählte Bereiche zu beschränken und den Rechtsetzungsweg nur zu wählen, wenn die Ziele der Union von und in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und sich daher besser auf Gemeinschaftsebene erreichen lassen.

In diesen Fällen hat es sich als notwendig erwiesen, *Legislativmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene vorzuschlagen*, um offenkundige Mängel auf nationaler Ebene zu beseitigen und zu vermeiden, daß es zu Behinderungen des Binnenmarktes kommt; dies zeigt sich an folgenden Beispielen:

- Vorschläge zur Gewährleistung eines *sichereren Schiffsbetriebs von Ro-Ro-Passagierfährschiffen* und zur Sicherstellung der Qualität der *Schiffsausrüstung* auf der Grundlage der von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation ausgearbeiteten und von den Mitgliedstaaten akzeptierten Standards.⁵ Die Kommission hat es für notwendig erachtet, ein Minimum an gemeinsamen Vorschriften einzuführen, um zu vermeiden, daß die Mitgliedstaaten, die davor zurückscheuen, ihre Normen gegenseitig anzuerkennen, jeweils auf ihre Weise die IMO-Standards einhalten, die weiten Spielraum lassen. Auf diese Weise wird die Gefahr umgangen, daß Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen;
- Vorschlag für *gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung der Postdienste der Gemeinschaft*⁶. Im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste gibt es keine Gewähr dafür, daß die Mitgliedstaaten durch bilaterale Abkommen, die schwer zu erzielen sind, die technische Normung und einen zufriedenstellenden grenzüberschreitenden Postverkehr gewährleisten können; dagegen besteht die Gefahr, daß ein postalisches Europa der zwei Geschwindigkeiten geschaffen wird. Die Kommission hat daher ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene für unabdingbar erachtet.

Eine effiziente und glaubwürdige Bewertung erfordert eine Analyse des jeweiligen Einzelfalls, bei der die Interessen der Union, der Unternehmen und der Bürger berücksichtigt werden.

Die Suche nach *Alternativlösungen für die Rechtsetzung* ist ein Weg, der weiter ausgebaut werden dürfte. Die Kommission hat eine neue Strategie auf dem Gebiet der *Rechnungslegung*⁷ ausgearbeitet, bei der eine intensivere Inanspruchnahme des für die Rechnungslegungsrichtlinien zuständigen Kontaktausschusses im Vordergrund steht, um die Finanzausweise vergleichbarer zu gestalten und eine genauere Prüfung zu ermöglichen, ob eine Legislativlösung wirklich notwendig ist. Sie prüft derzeit auch die Möglichkeiten und Modalitäten der Heranziehung von *Vereinbarungen, die mit der Industrie im Umweltbereich* ausgehandelt werden (die Aufrechterhaltung ausreichender Sicherheiten für die Umsetzung

⁵ KOM(95)28 endg., am 17. Februar 1995 übermittelt, und KOM(95)269 endg., am 22. Juni 1992 übermittelt.

⁶ KOM(95)227 endg. (Übermittlung steht noch aus).

⁷ KOM(95)508 endg., am 17. November 1995 übermittelt.

der Gemeinschaftsrichtlinien bleibt hiervon natürlich unberührt). Zu diesem Zweck wurden Kontakte mit verschiedenen Sektoren aufgenommen (mit der chemischen Industrie, der Elektroindustrie und für bestimmte Erzeugnisse mit der Recycling-Industrie). *Das Protokoll über die Sozialpolitik* bietet in dieser Hinsicht - dank Abkommen zwischen den Sozialpartnern - ebenfalls alternative Handlungsmöglichkeiten.

Ein Weg, den Erlaß von Rechtsvorschriften und vor allem eine Überschneidung von Regelungen zu vermeiden, ist die Gewährleistung eines besseren *Ineinandergreifens der Politikbereiche*. Die Kommission ist bestrebt, diesen Ansatz im Umweltbereich zu befolgen. In diesem Jahr hat sie eine neue Strategie auf dem Gebiet des *Verbraucherschutzes* erarbeitet, die auf dem Streben nach einem intensiveren Zusammenwirken beruht, um eine wirksame Berücksichtigung der Erfordernisse der Verbraucher zu gewährleisten, das Überhandnehmen von Regelungen einzudämmen und die Gefahr von Widersprüchen zu verringern⁸.

ii. Rücknahme oder Überarbeitung noch anhängiger Vorschläge

Die Kommission zieht regelmäßig Vorschläge zurück. So hat sie seit Edinburgh nicht gezögert, eine Reihe von Vorschlägen zurückzuziehen oder zu überarbeiten. Auch in diesem Jahr hat sie 61 noch anhängige Vorschläge⁹ zurückgezogen, darunter den in der Edinburgh-Liste aufgeführten Vorschlag "DSRR" (*Frequenzbänder für die koordinierte Einführung des digitalen Nahbereichsfunks*¹⁰). Bis Jahresende wird sie ferner ihren Vorschlag "Zoos"¹¹ zurückziehen, der ebenfalls in der Edinburgh-Liste aufgeführt war und durch einen Empfehlungsentwurf ersetzt wird. Außerdem wird sie ihren Vorschlag "öffentliche Übernahmeangebote"¹² überarbeiten, der künftig die Form einer Rahmenrichtlinie erhält.

b. Verhältnismäßigkeit: eine den Zielvorgaben angemessene Rechtsetzung

Über rein quantitative Aspekte hinaus läßt sich die geleistete Arbeit auch an der Verhältnismäßigkeit und der Qualität der Vorschläge messen, die heute zielgerichteter, klarer und zugänglicher sind.

In manchen Fällen bevorzugt die Kommission *Rahmenvorschriften*, die den Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Anwendungsmodalitäten *einen größtmöglichen Spielraum lassen*. Rahmenrichtlinien und Aktionsprogramme bieten derartige Möglichkeiten. Sie tragen den Erfordernissen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit Rechnung. Die Überprüfung des *Fünften Rahmenprogramms für den Umweltschutz*, die bis Ende dieses Jahres erfolgen wird, ist ein Beweis für diesen Ansatz¹³.

Die Festlegung gemeinsamer Mindestmaßnahmen und der Rückgriff auf die gegenseitige Anerkennung sind seit langem Pfeiler der gemeinschaftlichen Rechtsetzungspraxis. So hat

⁸ KOM(95)519 endg., am 3. November 1995 übermittelt.

⁹ SEK(95) 1801 endg.

¹⁰ KOM(91)215 endg.

¹¹ KOM(91)177 endg.

¹² Bis Ende 1995 zu übermitteln.

¹³ Bis Ende 1995 zu übermitteln.

sich die Kommission im Telekommunikationssektor in ihrem Vorschlag "ONP" (*offener Netzzugang beim Sprachtelefondienst*¹⁴) für die Festlegung von Grundregeln und in ihrem neuen Vorschlag zur *Erteilung von Genehmigungen für Telekommunikationsdienste* für die von den Mitgliedstaaten, vom Europäischen Parlament und von der Industrie geforderte Aufrechterhaltung des Systems der gegenseitigen Anerkennung der einzelstaatlichen Genehmigungen entschieden¹⁵.

Wenn zwingendere Bestimmungen und Normen unerlässlich sind, bedeutet dies jedoch nicht, daß eine Regelung bis ins letzte Detail ausgearbeitet wird. So wird bei dem Vorschlag betreffend die *Ausübung des Rechtsanwaltsberufs*¹⁶ vermieden, rein interne Verhältnisse zu regeln und einzelstaatliche Vorschriften wie beispielsweise die Bestimmungen über den Zugang zum Beruf zu ändern. Dies bedeutet auch nicht, daß den Unternehmen zu schwere Auflagen gemacht werden. Im Umweltbereich veranschaulicht der Vorschlag betreffend *Emissionen anderer mobiler Maschinen und Geräte als Kraftfahrzeuge*¹⁷ das Bestreben der Kommission, einen übermäßigen Verwaltungsaufwand oder eine exzessive finanzielle Belastung zu vermeiden.

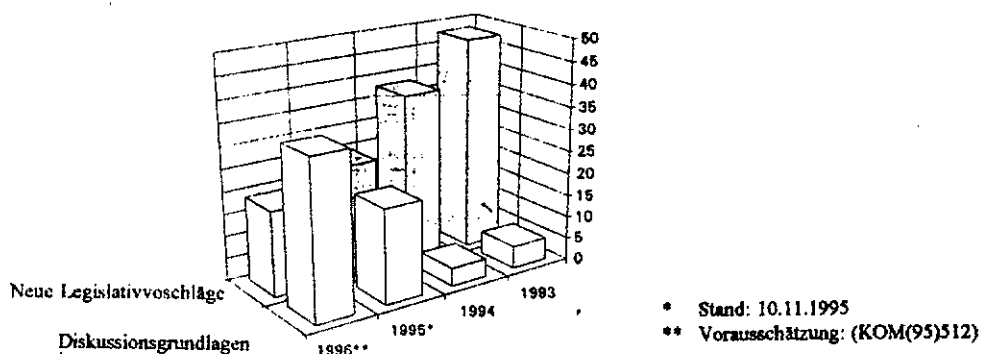
Die Kommission wägt die Auswirkungen ihrer Entscheidungen ab und zögert nicht, erforderlichenfalls *ihre ursprüngliche Absicht zu überdenken*. So hat sie dieses Jahr beschlossen, ihren Vorschlagsentwurf "*commodities risks*" um ein Jahr zurückzustellen und ihn in einen allgemeineren Vorschlag einzubeziehen.

2. Ein ständiger Dialog

a. Vorherige Konsultation

Gleichzeitig mit dem Rückgang der Zahl neuer Legislativvorschläge nimmt die Zahl der Initiativen zur Schaffung von Diskussionsgrundlagen stetig zu.

Vorschläge für neue Rechtsvorschriften und Diskussionsgrundlagen, die von der Kommission im Rahmen ihrer jährlichen Arbeitsprogramme seit 1993 angenommen wurden



¹⁴ KOM(95)379 endg., am 31. August 1995 übermittelt.

¹⁵ KOM(95)545 endg. (Übermittlung steht noch aus).

¹⁶ KOM(94)572 endg., am 30. März 1995 übermittelt.

¹⁷ KOM(95)350 endg., am 7. September 1995 übermittelt.

Auch hier handelt es sich um eine Auswirkung der neuen Regelungskultur, die sich innerhalb der Kommission entwickelt hat; die Kommission will künftig ihr Vorgehen auf einen möglichst breiten Dialog stützen. Die vorherige Konsultation erfolgt gleich zu Beginn, d.h. noch vor dem Zeitpunkt, zu dem die Heranziehung der Regelung erwogen wird, und wird in jedem Stadium ihrer konzeptuellen Ausgestaltung fortgesetzt. Sie ermöglicht eine bessere Beurteilung der Aspekte Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Die Kommission mißt in diesem Zusammenhang den *offenen Konsultationen* große Bedeutung bei; sie ermöglichen eine Ausdehnung des Dialogs auf eine größere Zahl von Parteien, einschließlich derer, die in den klassischen Konsultationsstrukturen nicht direkt vertreten sind.

Die Kommission hat daher immer häufiger auf "Grünbücher", die erste Ansätze für Überlegungen in einem spezifischen Bereich bieten, in dem ein Tätigwerden der Gemeinschaft erwogen werden könnte, sowie auf "Weißbücher" zurückgegriffen, die präzisere Leitlinien für das Handeln der Gemeinschaft enthalten. Die Kommission hat 4 Grünbücher und 2 Weißbücher über so unterschiedliche Themen wie *geistiges Eigentum*¹⁸, *Fremdenverkehr*¹⁹, *Telekommunikation*²⁰, *Übergang zur einheitlichen Währung*²¹, *die Staaten Mittel- und Osteuropas und der Binnenmarkt*²² veröffentlicht.

Außerdem wurden dieses Jahr eine ganze Reihe sonstiger Dokumente veröffentlicht, die wie die "Grünbücher" und "Weißbücher" als Diskussionsgrundlagen dienen sollen. Sie betrafen Bereiche wie *Industriepolitik*²³, *Beschäftigung*²⁴, *gemeinsame Verkehrspolitik*²⁵, *Kurzstreckenseeverkehr*²⁶, *Luftverkehrskontrolle*²⁷, *Erdgas*²⁸, *sozialer Schutz*²⁹ und andere mehr.

Daneben setzt die Kommission die *gezielte Konsultation der Mitgliedstaaten* und der zuständigen Kreise, insbesondere im Rahmen der bestehenden ständigen Konsultationsstrukturen wie beispielsweise des Beratenden Ausschusses für *Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz* fort, mit dessen Hilfe das neue *Aktionsprogramm 1996 - 2000*³⁰ ausgearbeitet wurde.

Hinzu kommen auch punktuelle Konsultationen, in deren Rahmen - wenn besonderes Fachwissen benötigt wird - die hauptsächlich zuständigen Kreise an der Ausarbeitung der Legislativinitiativen direkt beteiligt werden sollen. So wurden im Rahmen des "European

¹⁸ KOM(95)370 endg. und KOM(95)382, am 27. Juli 1995 übermittelt.

¹⁹ KOM(95)97 endg., am 24. April 1995 übermittelt.

²⁰ KOM(95)158 endg., am 5. Mai 1995 übermittelt.

²¹ KOM(95)333 endg., am 31. Mai 1995 übermittelt.

²² KOM(95)163 endg., am 5. Mai 1995 übermittelt.

²³ KOM(95)87 endg., am 3. März 1995 übermittelt.

²⁴ KOM(95)74 endg., am 13. März 1995 übermittelt.

²⁵ KOM(95)302 endg., am 1. August 1995 übermittelt.

²⁶ KOM(95)317 endg., am 7. Juli 1995 übermittelt.

²⁷ KOM(95)318 endg., am 7. Juli 1995 übermittelt.

²⁸ KOM(95)478 eng., am 24. Oktober 1995 übermittelt.

²⁹ KOM(95)466 endg., am 8. November 1995 übermittelt.

³⁰ KOM(95)282 endg., am 25. Juli 1995 übermittelt.

Auto-Oil Programme" enge Kontakte mit der Erdöl- und der Automobilindustrie geknüpft. Die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit werden die technischen und wissenschaftlichen Grundlagen für die Ausarbeitung der künftigen Rechtsvorschriften bilden.

b. Dialog mit den Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Die Kommission unterhält bilaterale Kontakte zu den einzelstaatlichen Behörden, und zwar auf deren Ersuchen, um zu prüfen, wie der Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in die Praxis umgesetzt wird, um präzise Fragen zu beantworten, oder ganz einfach im Rahmen eines Informations- und Erfahrungsaustauschs. Dieses Jahr beispielsweise bestanden Kontakte zu den dänischen, den deutschen und den britischen Behörden.

Dieser Dialog hat konkrete Auswirkungen. So ist es im Zuge des deutschen Memorandums über die Subsidiarität von 1993, der Antwort der Kommission und der bilateralen Sitzungen, die sich 1994 anschlossen, in zwei Bereichen zu neuen Entwicklungen gekommen:

- *Finanzierungsinstrument für die Umwelt*: In dem Vorschlag "LIFE 2"³¹ wurde ein Ansatz gewählt, der die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der ersten Verordnung überwinden soll;
- *frisches Fleisch*: Die im Juni vom Rat erlassene Richtlinie 95/23/EG³² trägt den Einwänden Deutschlands in seinem Memorandum von 1993 Rechnung.

B. Bestehende Rechtsvorschriften

Die Vereinfachung der geltenden Rechtsvorschriften erfordert gegebenenfalls eine Straffung dieser Vorschriften durch rigorose Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Ebenso gilt es - insbesondere durch Neufassung, Kodifikation und Konsolidierung (Definitionen siehe ANLAGE I) - die Zugänglichkeit der Rechtstexte zu verbessern, sie also lesbarer zu machen und ihre Anwendbarkeit zu erleichtern.

1. Das Brüsseler Programm

Für die Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 1993 hatte die Kommission ein Vereinfachungs- und Neufassungsprogramm vorgelegt, auch "Brüsseler Programm" genannt. Der Rhythmus seiner Durchführung hing zu einem großen Teil von der Art der Texte und Bereiche ab, die in Komplexität und Bedeutung unterschiedlich waren. Dieses Programm ist inzwischen größtenteils vollendet; die vorgesehenen Texte sind entweder bereits von der Kommission angenommen oder sollen in Kürze - mit Ausnahme der endgültigen MwSt.-

³¹ KOM(95)135 endg., am 11. Mai 1995 übermittelt.

³² ABl. Nr. L 243 vom 11. Oktober 1995.

Regelung - angenommen werden. Überprüft wurden ganze Bereiche von Rechtsvorschriften, so z.B. der Bereich Gewässerqualität oder auch der Fischereisektor, andere werden folgen. In nahezu allen Fällen ist die Überprüfung voll im Gange, und es wurden bereits bedeutsame Fortschritte erzielt. Eine Übersicht über die Durchführung des Programms ist als ANLAGE II beigelegt.

a. Vereinfachung

Das letzte Element der allgemeinen Überprüfung der Rechtsvorschriften im Gewässersektor wird in diesem Jahr mit dem Aktionsplan zum *Schutz des Grundwassers*³³ durchgeführt. Im Lebensmittelsektor wird die Kommission - neben den Vorschlägen zur *Vereinfachung von sieben vertikalen Richtlinien*³⁴ vor Jahresende ein Grünbuch über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts³⁵ verabschieden.

Das Brüsseler Programm war auch im Bereich der gegenseitigen Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise erfolgreich: Die Kommission wird in Kürze die Aufhebung der geltenden "Übergangs-Richtlinien" vorschlagen³⁶.

Die Vereinfachung muß vor allem konkrete Auswirkungen haben und Wünschen wie auch Bedürfnissen von Unternehmen und Bürgern entsprechen. Durch den Vorschlag zur Vereinfachung des geltenden Regelwerks im Bereich der Preisauszeichnung³⁷ wird diesem Anliegen entsprochen. Die Vereinfachung soll durch ein Konzept, das dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker Rechnung trägt, die Effizienz des geltenden Rechts verbessern und einen einheitlichen Informationsstand der Verbraucher gewährleisten.

Eine weitere Vereinfachung, die im Bereich der Meßinstrumente vorgenommen wurde, ist praktisch abgeschlossen.

Die verschiedenen Vereinfachungsvorschläge müssen von den Rechtssetzungsinstanzen noch angenommen werden. Die Kommission stellt jedoch fest, daß hier Schwierigkeiten bestehen. So scheinen die Arbeiten des Rates betreffend den 1994 im Rahmen des Brüsseler Programms vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie über "*Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind*"³⁸ eine Entwicklung zu nehmen, die dem angestrebten Vereinfachungsziel zuwiderläuft.

b. Neufassung

Die Kommission hat in diesem Jahr zwei Vorschläge für Neufassungen angenommen: einen zur Neufassung der Verordnung (EWG) Nr. 1056/72 über *Investitionsvorhaben von*

³³ Bis Ende 1995 vorzulegen.

³⁴ Bis Ende 1995 vorzulegen.

³⁵ Bis Ende 1995 vorzulegen.

³⁶ Bis Ende 1995 vorzulegen.

³⁷ KOM(95) 276 endg., vorgelegt am 17. Juli 1995.

³⁸ KOM(94) 97 endg., vorgelegt am 28. März 1994.

*gemeinschaftlichem Interesse auf dem Erdöl-, Erdgas- und Elektrizitätssektor*³⁹ und einen Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie 77/143/EWG über die *technische Überwachung der Kraftfahrzeuge*⁴⁰.

Im Bereich des *Aufenthaltsrechts*, die Kommission ist dabei die im Programm von Brüssel genannten Texte zu einem einzigen Text zusammenzufassen. Die *Aktualisierung des Sekundärrechts* im Rahmen der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen wird daher in einem gesonderten Vorschlag behandelt⁴¹.

Auch in anderen Bereichen bereitet die Kommission wichtige Initiativen dieser Art vor, so im *Arzneimittelsektor*, wo zuvor eine konsolidierte Fassung der geltenden Rechtstexte veröffentlicht worden ist, im Bereich *Agrarerstattungen*, wo eine Neufassung derzeit vom Ausschuß "Handelsmechanismen" geprüft wird, und auf dem Gebiet der *Regionalbeihilfen*, wo die Arbeiten Anfang September - nach Übermittlung der letzten, für die Aufstellung des Beihilfen-Verzeichnisses erforderlichen Angaben durch die Mitgliedstaaten - angelaufen sind. Ferner sei darauf hingewiesen, daß das 1994 veröffentlichte Projekt einer Zusammenfassung der Verordnungen (EWG) Nr. 2349/84 über *Gruppenfreistellungen für Patentreizvereinbarungen* und Nr. 556/89 über *Gruppenfreistellungen für Know-how-Vereinbarungen* zahlreiche Reaktionen hervorgerufen hat, so daß die neuen Bedürfnisse der europäischen Unternehmen in diesem Bereich deutlich wurden. Die Kommission wird diesen Entwurf spätestens im ersten Quartal 1996 im Lichte der erhaltenen Informationen überprüfen, damit die "zusammengefaßte" Verordnung spätestens im ersten Quartal 1996 angenommen werden kann.

2. Ständiger Anpassungsprozeß über das Brüsseler Programm hinaus

Die 1993 eingeleitete Dynamik darf nicht nachlassen. Es kommt nämlich darauf an, jene Vorschriften besonders aufmerksam zu prüfen, die durch Schwerfälligkeit und Überregulierung oder auch durch ihren obsoleten Charakter das Gemeinschaftsrecht undurchsichtig erscheinen lassen und seine Anwendung beeinträchtigen. Die Kommission wird sich dies zur Aufgabe machen. Im ersten Bericht der Kommission über die Anwendung des Prinzips der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Jahre 1994⁴² werden bereits punktuelle Vereinfachungs-Initiativen genannt, die zur Unterstützung der im Brüsseler Programm ausdrücklich aufgeführten Initiativen beschlossen worden sind.

Den Problemen, die sich für Bürger und Unternehmen aus den Rechtsvorschriften ergeben können, gilt in diesem Rahmen die besondere Aufmerksamkeit der Kommission.

Sie hat daher 1994 eine Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften ("Molitor"-Gruppe) damit beauftragt, die Auswirkungen der -

³⁹ KOM(95) 118 endg., vorgelegt am 1. August 1995.

⁴⁰ KOM(95) 415 endg., vorgelegt am 8. September 1995.

⁴¹ KOM(95) 348 endg., vorgelegt am 12. Juli 1995.

⁴² KOM(94)533 endg.

gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen - Rechtsvorschriften auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu prüfen.

Auch durch ihre ständigen Kontakte zu Fachkreisen erhält die Kommission Anregungen für ihre Arbeiten. Dies gilt insbesondere für die Abschaffung der im Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 89/686/EWG über *persönliche Schutzausrüstungen* vorgesehenen Verpflichtung, wonach bei sämtlichen persönlichen Schutzausrüstungen das Jahr anzugeben ist, in dem die CE-Kennzeichnung angebracht wurde⁴³. Derartige - unspektakuläre - Maßnahmen tragen dazu bei, den Unternehmen ihre Tätigkeit zu erleichtern und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Zwar greift die Kommission Anregungen, die von außen kommen, gerne auf, doch wird sie auch auf der Grundlage einer auf eigene Initiative vorgenommenen Bewertung tätig.

Ein Beispiel ist die Überwachung der Reform *gemeinsamen Agrarpolitik*, die zahlreiche Aspekte einer Vereinfachung umfaßt. So hat sich die Kommission daran gemacht, für die Anwendungsprobleme, die bei den von ihr selbst vorgenommenen Bewertungen oder bei ihrem ständigen Dialog mit einzelstaatlichen Verwaltungen und Landwirten zutage getreten sind, eine Lösung zu finden. Dies gilt insbesondere für das integrierte Kontroll- und Verwaltungssystem in den Bereichen *Rinderzucht* und *landwirtschaftliche Kulturpflanzen*. Auf den Gebieten, auf denen die Kommission allein tätig werden konnte, wurden bereits oder werden demnächst Verbesserungen eingeführt. So sind z.B. 26 Durchführungsverordnungen zur Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 über "*landwirtschaftliche Kulturpflanzen*" in einem einzigen Text zusammengefaßt worden. Weitere Vereinfachungsvorschläge, die dem Europäischen Parlament sowie dem Rat vorgelegt werden sollen, sind in Vorbereitung.

In anderen Bereichen sind Verfahren zur Bewertung der Rechtsvorschriften angelaufen, die insbesondere auf eine Vereinfachung abzielen. Dies gilt für den Bereich der Sozialpolitik, wo die Grundzüge eines Aktionsrahmens abgesteckt wurden, aber auch für die Gesundheitsvorschriften im Bereich Agrarerzeugnisse. In wiederum anderen Bereichen ist die Überprüfung schon weiter fortgeschritten. So hat die strenge Prüfung des Energiebereichs die Kommission veranlaßt, eine erste Reihe konkreter Vorschläge zur Vereinfachung und Straffung der Rechtsvorschriften über die *rationelle Energienutzung* sowie der *Erdölvorschriften*⁴⁴ vorzulegen und 14 Rechtsakte der Gemeinschaft aufzuheben.

3. Kodifikation und Konsolidierung: Stützungsinstrumente

Die Kodifikation der Rechtsvorschriften in Bereichen, in denen häufig Änderungen vorgenommen werden, trägt auf effiziente Weise dazu bei, das Gemeinschaftsrecht zu präzisieren und zugänglicher zu machen.

Seit der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh hat sich die Kommission bemüht, Lösungen für die strukturellen Probleme - technischer wie auch institutioneller Natur -

⁴³ KOM(95)552 endg., vorgelegt am 20. November 1995.

⁴⁴ KOM(95)391 endg., vorgelegt am 2. August 1995

zu finden, die sich im Rahmen der *konstitutiven oder amtlichen Kodifikation* gestellt haben. Erhebliche Fortschritte konnten hier im technischen Bereich durch den Einsatz der Spitzentechnologien und im institutionellen Bereich - infolge der Annahme der Interinstitutionellen Vereinbarung vom Dezember 1994 - durch ein beschleunigtes Arbeitsverfahren erzielt werden, das es nunmehr effizient anzuwenden gilt.

Die Auswirkungen dieser Verbesserungen sind bereits spürbar. So wird die Kommission bis Ende 1995 rund zehn Vorschläge zur konstitutiven Kodifikation⁴⁵ von etwa 250 Rechtsakten im Bereich *Tiergesundheit* und in den Bereichen *Fischerei*, *Telekommunikation*, *Milcherzeugnisse*, *Futtermittel* sowie *Saat- und Pflanzgut* annehmen.

Außerdem verstärkt und beschleunigt die Kommission ihre Arbeiten im Bereich der *Konsolidierung*. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind, was die Transparenz und Zugänglichkeit der Rechtstexte betrifft, leicht in die Praxis umzusetzen und können daher als Arbeitsgrundlage für eine spätere konstitutive Kodifikation oder eine Überprüfung der betreffenden Rechtstexte dienen. Insgesamt sind rund 140 "Kategorien" von Rechtsakten (sie umfassen etwa 1.500 originäre Rechtsakte) allein auf der Grundlage von Dokumenten - also ohne inhaltliche Mitwirkung der Kommissionsdienststellen - konsolidiert worden. Sie werden über das Amt für Veröffentlichungen und sein Vertriebsnetz Anfang 1996 elektronisch zur Verfügung gestellt. Der Katalog mit einem Verzeichnis dieser Rechtsakte kann über den Server Europa im Internet abgerufen werden. Die Kommission läßt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Veröffentlichungen prüfen, nach welchen Modalitäten - gegebenenfalls in Partnerschaft mit privaten Verlegern - in geeigneter Form ein Gesamtpaket der konsolidierten Rechtsakte herausgegeben werden kann.

⁴⁵ bis Ende 1995 vorzulegen.

II. Prioritäten für 1996

A. NEUE RECHTSVORSCHRIFTEN VON HOHER QUALITÄT: LEITLINIEN FÜR DIE RECHTSETZUNG

Das Arbeitsprogramm 1996, das 19 Vorschläge für Rechtsvorschriften und die Veröffentlichung von 35 Diskussionsgrundlagen vorsieht, verdeutlicht die Entschlossenheit der Kommission, ihre gesetzgeberischen Initiativen strengen und transparenten Kriterien zu unterwerfen.

Sie hat daher für ihre legislative Tätigkeit allgemeine Leitlinien zur Konsolidierung, Modernisierung und Rationalisierung der bisher in ihren Dienststellen geltenden Anweisungen und Vorgehensweisen aufgestellt. Dabei geht es insbesondere um:

- die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ("Checkliste" Subsidiarität)
- die Konsultationen der Fachkreise und die Transparenz der Arbeiten
- die Kohärenz der Gemeinschaftspolitiken
- die Bewertung der Wirkung, auf die ggf. Kosten-Nutzen-Analysen folgen
- die Weiterverfolgung und Bewertung der Rechtsvorschriften
- die Betrugsprävention.

Außerdem wird die Kommission gegebenenfalls in den von ihr vorgeschlagenen Rechtsakten eine Revisionsklausel vorsehen oder die Geltungsdauer festlegen.

Die neuen Maßnahmen, die die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm 1996 ankündigt, stehen im Zeichen einer besseren Rechtsetzung. Auch die Bewertung der bestehenden Rechtsvorschriften erfolgt in diesem Sinne.

B. VERSTÄRKTE BEWERTUNG DER BESTEHENDEN RECHTSVORSCHRIFTEN

Das Programm von Brüssel war Ausdruck eines Wandels der "Regelungskultur" in der Gemeinschaft. Wie mehrere Arbeiten, u.a. der Bericht der "Molitor"-Gruppe, im Jahre 1995 gezeigt haben, erwarten Bürger und Unternehmen eine Verbesserung der Rechtsvorschriften auf allen Ebenen. Die Kommission erfüllt diese Erwartung, indem sie noch systematischer als bisher die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft bewertet und überarbeitet. Dabei wird sie sich an den Grundsätzen orientieren, die bereits das Programm von Brüssel geprägt hatten:

- Wahrung des "acquis communautaire" (entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Cannes);
- vorrangige Überprüfung der Rechtsvorschriften, die seit hinreichend langer Zeit angewandt werden;
- schwerpunktmäßige Bewertung der Regelungen mit "legislativer" Tragweite, die auf Unternehmen und Bürger anwendbare Vorschriften enthalten.

Bewertung

Die Kommission hat in den prioritären Rechtsetzungsbereichen einen umfassenden Bewertungsprozeß eingeleitet, der auf eine erhöhte Wirksamkeit der Politiken zielt. Im Zuge der Bewertungen kann die Kommission erkennen, welche Rechtsvorschriften im Hinblick auf ihre Notwendigkeit, auf ihre Verhältnismäßigkeit gemessen an den politischen Zielen und auf ihre Verständlichkeit zu überprüfen sind. Gegenwärtig werden folgende Bereiche einer Bewertung unterzogen:

- *Der Binnenmarkt.* Die Bewertung der Wirkung und Wirksamkeit des Binnenmarktrechts wurde im Zuge des Strategischen Programms 1993 in Angriff genommen. Eine Vielzahl externer sektorbezogener und horizontaler Studien wurde in Auftrag gegeben. Die Kommission wird sich bei der Ausarbeitung des Berichts, den sie entsprechend dem Ersuchen des Rates 1996 vorlegen wird, auf die Ergebnisse dieser Studien stützen.
- *Die Umweltpolitik.* Das Umweltrecht wird seit dem Gipfeltreffen von Edinburgh 1992 einer umfassenden Konsolidierung und Vereinfachung unterzogen. Einen Beitrag zu diesem Prozeß leisten auch das Fünfte Umwelt-Rahmenprogramm und dessen Halbzeitbewertung.
- *Die Gemeinsame Agrarpolitik.* Die Kommission nimmt im Zuge der GAP-Reform eine Vereinfachung der einschlägigen Rechtsvorschriften vor. Außerdem wurde in diesem Jahr die Vereinfachung der *Hygienevorschriften für landwirtschaftliche Erzeugnisse* eingeleitet.
- *Die Sozialpolitik.* Die Überprüfungsarbeiten erfolgen vor dem Hintergrund des mittelfristigen *Aktionsprogramms im sozialen Bereich* 1995-97 und des Programms 1996-2000 im Bereich Gesundheitsschutz, Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz. Der Kommission ist daran gelegen, die Sozialpartner an diesen Arbeiten - sowohl zur Bestimmung der zu überprüfenden Rechtsvorschriften als auch zur Überprüfung selbst - zu beteiligen.
- *Die Energiepolitik.* Die 1995 größtenteils bereits eingeleiteten Vereinfachungsmaßnahmen werden 1996 verstärkt.

Maßnahmen

Die Bemühung um eine Verbesserung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften ist ein durchgängiges Merkmal des Arbeitsprogramms 1996 der Kommission. Viele der dort vorgesehenen Maßnahmen dienen diesem Ziel und erfüllen folgende Vorgaben:

- *Bessere Verständlichkeit der Rechtsvorschriften.* Für 1996 ist u.a. die Neufassung der Rechtsvorschriften für *Tierarzneimittel* und *landwirtschaftliche Zugmaschinen* sowie die Kodifizierung der Richtlinien über *Maschinen, technische Normen und Vorschriften, Düngemittel, Massententlassungen, gefährliche Stoffe und Zubereitungen* und der Verordnungen zur Schaffung der *Marktordnung für Zucker* und die *Finanzierung der GAP* vorgesehen;

- ***Rationalisierung der Rechtsvorschriften.*** Zum Beispiel umfassende Prüfung der *Abfallstrategie*, *Rahmenvorschlag Wasser* (integrierte Bewirtschaftung); Folgemaßnahmen zum Grünbuch "Lebensmittelrecht"; *horizontale Rahmenregelung für staatliche Beihilfen*, die die derzeitigen Vorschriften für die Automobil-, Chemiefaser- und die Textilindustrie ersetzen sollen;
- ***Verringerung des durch die Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungs- und sonstigen Aufwands.*** Zum Beispiel Vereinfachung der Richtlinie über das Inverkehrbringen von *Phytopharmaka* (beschleunigtes Verfahren - "fast track" - für bestimmte Pflanzenschutzmittel); Überarbeitung der geltenden Ausgreifschwelen und Verweisungsklauseln in der Verordnung über *Konzentrationen*; Vereinfachung der *Ursprungsregeln* "MOEL und Efta" und "Mittelmeerländer"; Förderung der Verwendung *behördlicher Informationen zu statistischen Zwecken*;
- ***Ausweitung des Instrumentariums, insbesondere durch die Entwicklung von Alternativen zur Rechtsetzung.*** Zum Beispiel Umsetzung des neuen, nicht in einen rechtlichen Rahmen eingebundenen Konzepts auf dem Gebiet der *Rechnungsführung*; Entwicklung von Vorschriften für den Abschluß von freiwilligen Vereinbarungen mit der Industrie auf dem Gebiet des *Umweltschutzes* und der in den Mitgliedstaaten erhobenen "Öko"-Steuern bzw. -Abgaben;
- ***Erleichterung der Anwendung der Rechtsvorschriften durch ein dezentrales Konzept.*** (z.B. Mitteilung über die Zusammenarbeit mit den nationalen Wettbewerbsbehörden) ***oder durch Begleitmaßnahmen*** (z.B. methodische und finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Verordnung über *die nationalen Unternehmensverzeichnisse*).

Folgemaßnahmen

Wie in diesem Bericht wird die Kommission auch in ihren künftigen Berichten an den Europäischen Rat den Stand der Arbeiten darlegen und die Bewertung und die sich daraus ergebenden Maßnahmen entsprechend anpassen, so daß mittel- bis langfristig sämtliche bestehenden Rechtsvorschriften erfaßt werden.

Verbesserung der Verständlichkeit der Rechtsvorschriften:
Instrumente

- | | |
|-------------------------------|--|
| <u>Neufassung:</u> | Sie beinhaltet - im Falle einer Änderung eines Basisrechtsakts - die Annahme eines neuen Rechtsakts, der den Basisrechtsakt aufhebt. |
| <u>Kodifikation:</u> | Die konstitutive oder amtliche Kodifikation beinhaltet die Annahme eines neuen Rechtsakts unter Einbeziehung und Aufhebung der kodifizierten Rechtsakte ohne inhaltliche Änderung (im Gegensatz zur Neufassung, die inhaltliche Änderungen voraussetzt). Diese Kodifikation kann vertikaler Natur (der neue Rechtsakt umfaßt einen Basisrechtsakt mit den darauffolgenden Änderungen) oder horizontaler Natur sein (der neue Rechtsakt umfaßt mehrere parallele Basisakte zu ein und derselben Frage). |
| <u>Konsolidierung:</u> | Die Konsolidierung hat keinerlei Rechtswirkung. Zur Änderung eines Basisrechtsakts wird kein neuer Rechtsakt angenommen. Die Konsolidierung dient lediglich der Information und Klärung. |

ANHANG II

**Stand der Durchführung des Programms zur Anpassung
der geltenden Rechtsvorschriften**

(Vorlage im Europäischen Rat von Brüssel im Dezember 1993)

A. Vereinfachung	
Lebensmittel / "Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 28. März 1994 (KOM(94) 97 endg.).
Lebensmittel/ "Mineralwässer":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 17. Oktober 1994 (KOM(94) 423 endg.).
Lebensmittel / vertikale Richtlinien "Schokoladen, Konfitüren, Fruchtsäfte, Honig, Kaffee, Milch":	Beratungen über die Richtlinienvorschläge in der Kommission
Lebensmittel / Rahmenrichtlinie:	Beratungen über das Grünbuch in der Kommission
Neues Konzept / Druckgeräte:	Geänderter Richtlinienvorschlag - übermittelt am 30. Juni 1994 (KOM(94) 278 endg.).
Neues Konzept / Mandat CEN / CENELEC:	Richtlinie "Maschinen": Entwurf eines Mandats, übermittelt am 20. Oktober 1994. Die Beratungen in diesen Gremien sind noch nicht abgeschlossen.
Neues Konzept / Meßinstrumente:	Richtlinienvorschlag wird in Kürze fertiggestellt; Annahme voraussichtlich im ersten Quartal 1996.
Gegenseitige Anerkennung der Diplome / Qualifikationen "Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Krankenschwestern/-pfleger, Hebammen, Apotheker":	Richtlinienvorschlag betreffend Ärzte - übermittelt am 19. Dezember 1994 (KOM(94) 626 endg.). Für die übrigen Berufe werden zu einem späteren Zeitpunkt anhand der mit der Richtlinie "Ärzte" gesammelten Erfahrungen Vorschläge erarbeitet.
Gegenseitige Anerkennung der Qualifikationen / Aufhebung der sog. Übergangsrichtlinien:	Richtlinienvorschlag fertiggestellt - voraussichtliche Annahme erstes Quartal 1996.
Indirekte Steuern / Änderung der Richtlinie 77/388/EWG:	Annahme durch den Rat am 10. April 1995 (Richtlinie 95/7/EWG).
Indirekte Steuern / Endgültige MwSt.-Regelung:	Die Beratungen dauern an.
Umwelt / "Qualität von Badegewässern":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 29. März 1994 (KOM(94) 36 endg.).
Umwelt / "Ökologische Qualität von Oberflächengewässern":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 8. Juli 1994 (KOM(93) 680 endg.).
Umwelt / "Trinkwasser":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 28. April 1995 (KOM(94) 612 endg.).
Umwelt / "Schutz von Grundwasser":	Aktionsplan fertiggestellt - voraussichtliche Annahme vor Ende 1995.
Umwelt / "Luftqualität":	Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie - übermittelt am 4. Juli 1994 (KOM(94) 109 endg.).
Sozialpolitik / "Erworbene Rechte":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 8. September 1994 (KOM(94) 300 endg.).
Landwirtschaft / gemeinsame Marktorganisation Wein:	Vorschlag für eine Verordnung - übermittelt am 30. Juni 1994 (KOM(94) 117 endg.).
Verbraucherpolitik / "Preisangaben":	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 17. Juni 1995 (KOM(95) 276 endg.).

904/95

B. Neufassung	
Wettbewerb / Verordnungen (EWG) Nr. 2349/84 und Nr. 556/89:	Verordnungsentwurf - veröffentlicht am 30. Juni 1994 (ABl. Nr. C 178 vom 30. Juni 1994). Die Kommission arbeitet zur Zeit eine neue Fassung aus, in der die Stellungnahmen zu dem Entwurf berücksichtigt werden; voraussichtliche Annahme spätestens im ersten Quartal 1996.
Wettbewerb / Staatliche Beihilfen:	Anwendung der Regeln im Bereich des Umweltschutzes: Mitteilung mit Präzisierung der Regeln - veröffentlicht am 10. März 1994 (ABl. Nr. C 72 vom 10. März 1994).
Wettbewerb / Staatliche Beihilfen:	Anwendung der Regeln im Bereich der Umstrukturierung und Sanierung der Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten: Mitteilung mit Präzisierung der Regeln - übermittelt am 27. Juni 1994.
Wettbewerb / Regionale Beihilfen:	Nach Abschluß der Überarbeitung der "Beihilfen-Karte", zu der die Mitgliedstaaten im September 1995 die letzten ausstehenden Informationen übermittelt haben, sind Beratungen aufgenommen worden.
Fischerei / Strukturmaßnahmen:	Der neue Rechtsrahmen wird seit dem 1. Januar 1994 angewandt.
Landwirtschaft / Rechtsetzung betreffend Erstattungen im Agrarhandel:	Die endgültige Fassung wird in Kürze vorliegen; sie wird derzeit vom Ausschuß "Handelsmechanismen" geprüft.
Energie / Verordnung betreffend Investitionsvorhaben in den Bereichen Erdöl, Erdgas und Elektrizität:	Verordnungsvorschlag - übermittelt am 1. August 1995 (KOM(95) 118 endg.).
Aufenthaltsrecht:	Die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen war Gegenstand eines am 12. Juli 1995 übermittelten Vorschlags der Kommission (KOM(95) 348 endg.). Die Kommission ist dabei, die übrigen, im Programm von Brüssel genannten Texte zu einem einzigen Text zusammenzufassen.
Arzneimittel:	Richtlinienvorschlag "Tierarzneimittel": Vorschlag wird in Kürze fertiggestellt werden; Richtlinienvorschlag "Humanarzneimittel": vorherige Konsolidierung durchgeführt, die Beratungen dauern an.
Verkehr / Abmessungen und Gewichte von Straßenfahrzeugen:	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 15. Dezember 1993 (KOM(93) 679 endg., geändert durch KOM(95) 193 endg.).
Verkehr / technische Überwachung:	Richtlinienvorschlag - übermittelt am 8. September 1995 (KOM(95) 415 endg.).

22.03.96**Beschluß
des Bundesrates**

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat: Eine bessere Rechtsetzung - Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation
SEK(95) 580; Ratsdok. 12183/95

Der Bundesrat hat in seiner 695. Sitzung am 22. März 1996 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Subsidiaritätsprinzip und dessen Anwendung

1. Bei einem Vergleich des vorliegenden Berichtes mit früheren Subsidiaritätsberichten deutet vieles darauf hin, daß sich bei der Kommission eine Haltungsänderung anbahnt.

Der Bericht der Kommission enthält eine Reihe positiver Ansätze für die weiteren Bemühungen, die praktische Anwendung des Subsidiaritätsprinzip zu verbessern. Der Bundesrat erwartet, daß die Kommission diese bei ihren künftigen Vorschlägen auch tatsächlich zugrundelegt.

2. Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips setzt jedoch auch die Prüfung voraus, ob ein Rechtsakt in die Kompetenz der EU fällt oder ob er der mitgliedstaatlichen Kompetenz zuzuordnen ist.

Der Bundesrat stellt fest, daß im EG-Vertrag eine klare und erschöpfende Kompetenzverteilung nach ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen fehlt. Die Zuständigkeitsverteilung im EG-Vertrag folgt dem "Prinzip der begrenzten Ermächtigung". Die legislativen und exekutiven Organe Rat und Kommission dürfen nur tätig werden, soweit ein Handeln ausdrücklich vorgesehen ist. Eine Kompetenz-Kompetenz steht ihnen nicht zu. Auch Artikel 3 Abs. 1 EG-Vertrag unterstreicht das Prinzip der begrenzten Ermächtigung, indem er festlegt, daß die Gemeinschaft innerhalb der Grenzen der in diesem Vertrag "zugewiesenen

Befugnisse" tätig wird. Hieraus kann im Umkehrschluß als Regel die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gefolgert werden.

3. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, daß die Kommission das Subsidiaritätsprinzip in ihrem Bericht nicht mehr in vollem Umfang als Effizienzklausel charakterisiert. Bei der Begründung ihrer Vorschläge wendet die Kommission jedoch nach wie vor ein Subsidiaritätsprüfraster an, in dem das Subsidiaritätsprinzip als reine "Effizienzklausel" verstanden wird. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß auch das Prüfraster der Kommission korrigiert wird.

Der Bundesrat weist zudem darauf hin, daß die Aussage im Kommissionsbericht, die Kriterien der Notwendigkeit und der Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen ständen in einer Wechselbeziehung, mißverständlich ist.

Die Kriterien stehen in einem Stufenverhältnis. Die zweite Stufe (bessere Zielerreichung) ist nur dann zu prüfen, wenn zuvor bejaht wurde, daß ein Ziel auf der Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden kann.

Mißverständlich sind in diesem Punkt auch die Leitlinien, die der Europäische Rat von Edinburgh zur Auslegung des Subsidiaritätsartikels beschlossen hat. Die Übernahme der Leitlinien in ein Protokoll zum EG-Vertrag reicht daher nach Auffassung des Bundesrates nicht aus, um die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern.

4. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, Rahmenrichtlinien gegenüber Verordnungen den Vorzug zu geben. Er wird darauf achten, daß die Kommission nun auch tatsächlich Rahmenrichtlinien vorschlägt, und nicht - wie häufig in der Vergangenheit - die Grenze zwischen Richtlinien und Verordnungen durch übermäßige Detailliertheit der Richtlinien verwischt.

5. Der Bundesrat bedauert, daß die Förder- und Aktionsprogramme, für die das Subsidiaritätsprinzip ebenfalls gilt, in dem Kommissionsbericht nicht behandelt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß dieser Bereich in künftigen Subsidiaritätsberichten nicht mehr ausgespart wird.

In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat darauf hin, daß das deutsche Subsidiaritätsraster auf die Rechtsetzung zugeschnitten und für Förderprogramme nur mit Einschränkungen anwendbar ist. Die Bundesregierung wird gebeten, gemeinsam mit den Ländern Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung von Förder- und Aktionsprogrammen zu entwickeln.

6. Mit dem Bericht "Eine bessere Rechtsetzung" wurde das Programm aus dem Jahre 1993 über die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip abgeschlossen. Der Europäische Rat von Madrid hat den Abschluß begrüßt. Der Bundesrat muß dazu mit Bedauern feststellen: bei mehr

als der Hälfte der in der deutschen Subsidiaritätsliste enthaltenen Rechtsvorschriften konnten wegen der ablehnenden Haltung der Kommission Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip nicht beseitigt werden.

7. Der Bundesrat erinnert an seine Bitte (BR-Drucksache 1090/94 (Beschluß)), ihm bei EU-Vorhaben künftig die Bewertung der Bundesregierung entsprechend dem Subsidiaritäts-Prüfraster mitzuteilen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung erneut zu veranlassen, daß die Bundesressorts die Subsidiaritätsprüfung entsprechend dem Prüfraster schriftlich durchführen, und daß ihm die darüber erstellten Dokumente rechtzeitig vor der Beratung von EU-Vorhaben durch die Bundesregierung übersandt werden.

8. Zu den weiteren Grundsätzen für die EG-Rechtsetzung

Der Bundesrat ermutigt die Kommission, die angekündigte "neue Regelungskultur" in die Tat umzusetzen,

- also die Zahl neuer Vorschläge für Rechtsakte klein zu halten,
- auf ein besseres Ineinandergreifen der einzelnen Vorschriften zu achten,
- im Vorfeld ihrer Vorschläge den Dialog mit den Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen zu suchen,
- einfache Lösungen und eine klare Sprache zu wählen,
- sachlich zusammengehörige Einzelvorschriften durch Kodifikation zusammenzufassen,
- häufiger statt einer Vorschriftenänderung den Weg der Neufassung zu wählen,
- die geltenden Rechtsvorschriften regelmäßig auf ihre Entbehrlichkeit oder Reformbedürftigkeit zu bewerten.

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, bei Rechtsakten künftig häufiger Revisionsklauseln oder eine begrenzte Geltungsdauer vorzuschlagen.

9. Der Binnenmarkt

Der Bundesrat begrüßt die bereits für 1995 angekündigte, nunmehr für das erste Quartal 1996 vorgesehene Zusammenfassung der Verordnungen über Gruppenfreistellungen für Patentlizenzvereinbarungen und Know-how-Vereinbarungen zu einer Gruppenfreistellungsverordnung für Technologietransfer-Vereinbarungen.

Das Subsidiaritätsprinzip, aber auch das Interesse an einem schnellen und wirkungsvollen Vollzug des europäischen Kartellrechts erfordern eine möglichst dezentrale Anwendung des europäischen Kartellrechts durch wirksame Einbeziehung der nationalen Kartellbehörden in den Vollzug sowohl des Kartellver-

bots als auch der Zusammenschlußkontrolle, wenn der wettbewerbliche Schwerpunkt eindeutig in einem Mitgliedstaat liegt. Hierzu bedarf es der Übertragung der Freistellungsbefugnis nach Artikel 85 Abs. 3 EG-Vertrag und Änderungen in der EG-Fusionskontrollverordnung. Die von der Kommission vorgeschlagenen bloßen "Mitteilungen über die Zusammenarbeit mit den nationalen Wettbewerbsbehörden" werden den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips als grundlegendem Ordnungsprinzip für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten nicht gerecht.

Eine "Überarbeitung der geltenden Aufgreifschwellen und Verweisklauseln in der Verordnung über Konzentrationen" im Sinne einer Herabsetzung dieser Schwellen würde im übrigen eine Erhöhung der Zahl der unter die europäische Fusionskontrolle fallenden Zusammenschlüsse und damit eine Erhöhung des Verwaltungs- und sonstigen Aufwands bei der Kommission bedeuten.

10. Die Umweltpolitik

Die Kommission verweist in ihrem Bericht vielfach auf ihre Anstrengungen zur Verbesserung des gemeinschaftlichen Umweltrechts, insbesondere auch der Vorschriften zum Gewässerschutz. Der Bundesrat bittet in diesem Zusammenhang die Bundesregierung,

- für eine umfassende Beteiligung der Länder an der Neuausrichtung der europäischen Gewässerschutzpolitik und der Erarbeitung und Beratung der neuen Wasser-Rahmenrichtlinie Sorge zu tragen und eine aktuelle und umfassende Information der Länder in dieser Frage sicherzustellen,
- darauf hinzuwirken, daß die Überarbeitung der gemeinschaftlichen Vorschriften zum Gewässerschutz, insbesondere die geplante Wasser-Rahmenrichtlinie, zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der nach den geltenden Richtlinien bestehenden Berichtspflichten der Mitgliedstaaten führt.

11. Die gemeinsame Agrarpolitik

Der Bundesrat stellt fest, daß der Titel II des EG-Vertrages der Gemeinschaft im Bereich der Landwirtschaft nicht von vornherein ausschließliche Zuständigkeit einräumt. In der von Rat und Kommission beim Edinburgher Gipfel abgegebenen Erklärung zum Subsidiaritätsprinzip ist die Landwirtschaft nicht als ausschließliche Zuständigkeit aufgeführt. Artikel 43 wird auch in der beispielhaften Aufstellung des Europäischen Gerichtshofs vom März 1993 nicht erwähnt.

Der Bundesrat fordert deshalb, daß die Mitgliedstaaten und Regionen im Bereich der Agrarpolitik im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzlich weiter eigenständig tätig werden können.

Die Gemeinschaft ist nach Auffassung des Bundesrates bei der auf Artikel 43 des EG-Vertrages fußenden Rechtssetzungstätigkeit im Agrarbereich an das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 3b des EG-Vertrages und die darin enthaltene Kompetenzausübungsregelung im Sinne der Notwendigkeitsmaxime gebunden.

Notwendig ist die Wahrnehmung einer Aufgabe auf der höheren Ebene dann, wenn die untere Ebene sie nicht leisten kann. In die im Vertrag vorgesehene zweite Prüfungsstufe der "besseren Gemeinschaftsverwirklichung" darf auch im Agrarrecht erst eingetreten werden, wenn eine ausreichende Verwirklichung der in Artikel 39 des EG-Vertrages definierten Ziele und der darauf gestützten Maßnahmen auf der Mitgliedstaatenebene ausdrücklich zu verneinen ist.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß sich die Aufgaben der Gemeinschaft vor allem auf folgende Bereiche konzentrieren sollten:

- die Sicherung des Funktionierens des gemeinsamen Marktes für die Landwirtschaft durch gemeinschaftliche Rahmenregelungen für die Marktordnungen, die
- soweit noch erforderlich - mit horizontalen und obligatorisch anzuwendenden Instrumenten der Preis-, Geld- und Mengenpolitik ausgestattet sind,
- die Außenhandelskompetenz,
- die Sicherung des Außenschutzes sowie
- den Erlaß gemeinsamer Wettbewerbs- und Beihilferegulungen.

Gleichzeitig ist eine Neuordnung der Struktur- und Regionalpolitik erforderlich.

Bewährte Elemente der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik können längerfristig nur Bestand haben, wenn neben weiteren Vereinfachungen auch die Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen mit dem Ziel neu überdacht werden, die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und der Regionen deutlich zu stärken.

Dies könnte auch ein Beitrag sein, das bisher zwischen Bund und Ländern bezüglich der Lastentragung ungeklärte Anlastungsrisiko zu vermindern.