

13.12.96

EU

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat:
"Eine bessere Rechtsetzung" 1996 - Bericht über die Anwendung des Grundsatzes der
Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie über Vereinfachung und Kodifikation
SEK(96) 7 endg.; Ratsdok. 12501/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 13. Dezember 1996 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 29. November 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

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

INHALT

Einleitung	2
I. Legislativvorschläge	3
A. Subsidiaritätsgerechte Vorschläge	3
1. Gesetzgebung auf angemessener Ebene	4
2. Alternativen zur Gesetzgebung	4
3. Rücknahme nicht mehr relevanter Vorschläge	5
B. Den Zielvorgaben angemessene Vorschläge	5
C. Veröffentlichung von "Diskussionsgrundlagen"	5
D. Verzahnung von innerstaatlichem und gemeinschaftlichem Recht	8
II. Bestehende Rechtsvorschriften: Revision und Verbesserung der Zugänglichkeit	8
A. Revision der Gesetzgebung	8
B. Verbesserung der Zugänglichkeit	11
Schlußfolgerungen	13

Anhang I: Instrumente zur Verbesserung der Zugänglichkeit des Gemeinschaftsrechts .

Anhang II: Vereinfachungen und Neufassungen

EINLEITUNG

Entsprechend der Aufforderung des Europäischen Rats von Edinburgh (Dezember 1992) und der zwischen Parlament, Rat und Kommission geschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips¹ legt die Kommission jedes Jahr einen entsprechenden Bericht vor. Dieser Verpflichtung ist sie bereits 1993² und 1994³ nachgekommen.

1995 sah sie sich veranlaßt, ihren Bericht "Eine bessere Rechtsetzung - 1995"⁴ auf alle Maßnahmen auszudehnen, die eine auf angemessener Ebene beschlossene, einfache und zugängliche Gesetzgebung gewährleisten sollten. So umfaßt der Bericht auch die Vereinfachungs- und Kodifikationsmaßnahmen, die das Gemeinschaftsrecht klären und zugänglicher machen.

Der diesjährige Bericht wurde, wie bereits der Zwischenbericht für den Europäischen Rat von Florenz⁵, ebenfalls in diesem Sinne ausgearbeitet. Der Zwischenbericht, der die wichtigsten Maßnahmen und Entwicklungen des ersten Halbjahrs 1996 bilanziert, fand beim Europäischen Rat eine positive Aufnahme.

Wie bereits 1995 hat sich die Kommission in diesem Jahr zwei Ziele gesetzt:

- **Ausarbeitung neuer Legislativvorschläge, die den Kriterien der Präzision, Klarheit und Nachvollziehbarkeit genügen:** So hat sie weiterhin auf eine Begrenzung der Zahl neuer Vorschläge geachtet, vorzugsweise Rahmenrichtlinien vorgeschlagen, bestimmte Rechtsrahmen rationeller und gleichzeitig betrugssicherer gestaltet, mehr auf nichtlegislative Maßnahmen zurückgegriffen, "vorherige Konsultationen" gefördert sowie auf eine bessere Verzahnung von innerstaatlichem und gemeinschaftlichem Recht geachtet.
- **Revision bestehender Rechtsvorschriften und Bemühungen um ein zugänglicheres Gemeinschaftsrecht:** Die bereits eingeleiteten Revisionsmaßnahmen wurden fortgesetzt. Im Binnenmarktbereich wurde eine neue Methode zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften (SLIM) eingeführt. Zahlreiche Vereinfachungen und Neufassungen wurden in die Wege geleitet. Schließlich wurde auch das Kodifizierungs- und Konsolidierungsprogramm weiter umgesetzt⁶.

¹ 29. Oktober 1993; Bull. EU-10, 1993, S.128.

² KOM(93) 545 endg.; am 29. November 1993 für die Tagung des Europäischen Rates in Brüssel übermittelt.

³ KOM(94) 533 endg.; am 25. November 1994 für die Tagung des Europäischen Rates in Essen übermittelt.

⁴ CSE(95) 580; am 24. November 1995 für die Tagung des Europäischen Rates in Madrid übermittelt.

⁵ CSE(96) 2 endg.; am 14. Juni 1996 für die Tagung des Europäischen Rates in Florenz übermittelt.

⁶ Definition der Begriffe Neufassung, Kodifizierung und Konsolidierung: siehe ANHANG I.

Diese Maßnahmen sind Ausdruck einer neuen Legislativkultur, wie sie im Bericht "Eine bessere Rechtsetzung - 1995" dargelegt wird. Für die Umsetzung in der Praxis hat die Kommission im Januar "Allgemeine Leitlinien für die Legislativpolitik"⁷ vorgelegt. Mit diesen internen Koordinierungs-, Planungs- und Bewertungsanweisungen soll die Gesetzgebungstätigkeit effizienter gestaltet werden. Sie enthalten eine "Prüfliste" für die Ausarbeitung der Legislativvorschläge und sehen einen verstärkten Rückgriff auf Konsultationen vor.

Die Kommission hat inzwischen mit der Überprüfung der Bewertungsmethoden begonnen und ihre Dienststellen angewiesen, bei der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen auf die Betrugssicherheit zu achten⁸.

Die Kommission ist selbstverständlich jederzeit bereit, mit den Mitgliedstaaten weitere Verbesserungen bei der Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie alle Maßnahmen für eine "bessere Rechtsetzung" zu erörtern⁹.

I. LEGISLATIVVORSCHLÄGE

A. Subsidiaritätsgerechte Vorschläge

Die Kommission hält in ihrer Stellungnahme zur Einberufung der Regierungskonferenz folgendes fest: *"Weniger ist mehr" (...). Dieser Erkenntnis folgend wurde bereits das Subsidiaritätsprinzip in den Vertrag aufgenommen. Mitgliedstaaten und Organe müssen diesen Weg weiter beschreiten. Er allein garantiert, daß jeweils auf der richtigen Ebene gehandelt wird: Gemeinschaft, Einzelstaat oder Region"*¹⁰.

Dieser Gedanke prägt weiterhin ihre gesamte Gesetzgebungstätigkeit: in Bereichen, in denen die Gemeinschaft nicht ausschließlich zuständig ist, beurteilt sie ihre Vorschläge anhand der Kriterien der **Notwendigkeit** (können die betreffenden Ziele hinreichend von den Mitgliedstaaten verwirklicht werden?) und der **Wirksamkeit** (lassen sich die Ziele auf Gemeinschaftsebene besser realisieren?).

⁷ Bull. EU 1/2-1996, Ziff. 1.10.11.

⁸ Im Rahmen der Phase II der SEM 2000-Initiative (Verhütung von Betrug) hat die Kommission ihre Dienststellen aufgefordert, bei finanzwirksamen Vorschlägen von der Ausarbeitungsphase bis zur Annahme auf die Überprüfbarkeit und Betrugssicherheit zu achten. - Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1995, S. 416- 417.

⁹ In diesem Jahr haben das Vereinigte Königreich und Deutschland ihre Standpunkte mitgeteilt. Die deutsche Bundesregierung hat einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1995 auf Gemeinschaftsebene vorgelegt, in dem sie die Bemühungen der Kommission einer allgemeinen Bewertung unterzieht.

¹⁰ "Stärkung der politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung", Stellungnahme vom 27. Februar 1996, S. 12 Ziffer 19 vierter Absatz.

1. Eine Gesetzgebung auf angemessener Ebene

Wie bereits im Vorjahr hat die Kommission dem Rat und dem Parlament nur eine begrenzte Zahl neuer Legislativvorschläge zugeleitet: bislang nur sechs der 19 neuen Legislativvorschläge, die in ihrem Arbeitsprogramm vorgesehen sind. Bis Jahresende dürften fünf weitere folgen.

Ein Beispiel verdeutlicht, wie die Kommission das Subsidiaritätsprinzip anwendet.

Auf dem Gebiet der *Begrenzung von Emissionen organischer Verbindungen*¹¹ konnte das Ziel - Emissionsreduzierung von Ozonvorläufern - offensichtlich nicht allein durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten erreicht werden, da es sich hier um ein grenzübergreifendes Problem handelt. Es bedurfte also eines Vorgehens auf Gemeinschaftsebene, in diesem Fall in Form einer Richtlinie. Um jedoch ein Höchstmaß an Flexibilität zu gewährleisten, steht es den Mitgliedstaaten frei, sich für die gesetzliche Festlegung von Grenzwerten oder für andere innerstaatliche Strategien (z.B. Vereinbarungen mit der Industrie), die zur Erreichung des gewünschten Ergebnisses führen, zu entscheiden. Die Subsidiaritätsrechtfertigung findet sich sowohl in der Begründung zu diesem Vorschlag als auch in den Erwägungsgründen der Richtlinie.

2. Alternativen zur Gesetzgebung

Im Bereich Umwelt geht die Kommission zur Zeit der Frage nach, inwieweit die Ziele der *Umweltpolitik* durch **Vereinbarungen mit den Unternehmen** erreicht werden könnten. So hat sie eine Mitteilung¹² und eine Empfehlung¹³ vorgelegt, in der sie die Möglichkeiten, die ein derartiges Instrument bietet, auslotet.

Um die Anwendung des Grundsatzes des *gleichen Entgelts für Frauen und Männern bei gleichwertiger Arbeit*¹⁴ zu gewährleisten, hat die Kommission einen **Verhaltenskodex** mit praktischen Ratschlägen an die Tarifpartner auf betrieblicher, sektoraler und sektorenübergreifender Ebene angenommen.

Schließlich stellen die im *Sozialprotokoll* vorgesehenen Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern eine Möglichkeit zur **Selbstregulierung** dar. In diesem Jahr wurde auf dieser Grundlage eine Vereinbarung zum *Elternurlaub* geschlossen, die durch einen Vorschlag der Kommission¹⁵ bestätigt und durch eine Richtlinie des Rates¹⁶ in Gemeinschaftsrecht umgesetzt wurde. Die Sozialpartner verhandeln seit September über eine weitere Vereinbarung zur *flexiblen Arbeitszeit*.

¹¹ KOM(96) 538 endg.; am 6. November 1996 angenommen.

¹² KOM(96) 561 endg.; am 27. November 1996 angenommen.

¹³ C (96) 3235 endg.; am 27. November 1996 angenommen.

¹⁴ KOM(96) 336 endg.; am 18. Juli 1996 übermittelt.

¹⁵ KOM(96) 26 endg.; am 29. Februar 1996 übermittelt.

¹⁶ Richtlinie 96/34/EWG, ABl. L 145 vom 19. Juni 1996.

3. Rücknahme nicht mehr relevanter Vorschläge

Regelmäßig **nimmt** die Kommission Vorschläge **zurück**, die u.a. aus Subsidiaritätsgründen überholt sind. Unter den 48 zurückgenommenen Vorschlägen¹⁷ befindet sich auch der Vorschlag für eine Richtlinie über eine *gemeinsame Bestimmung des Begriffs "Gemeinschaftsreeder"*¹⁸, der bereits auf der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh genannt wurde. Somit sind nunmehr alle Vorschläge, deren Rücknahme aus Subsidiaritätsgründen auf dieser Tagung erwogen wurde, zurückgezogen worden.

B. Den Zielvorgaben angemessene Vorschläge

Eine weitere Richtschnur für die Gesetzgebungstätigkeit ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip. So wurde beispielsweise

- verstärkt auf **Rahmenrichtlinien** zurückgegriffen, u.a. in den Bereichen *Besteuerung von Lastkraftwagen*¹⁹ sowie im Zusammenhang mit der Überarbeitung des bereits in der Edinburgh-Liste aufgeführten Vorschlags betreffend *Übernahmeangebote*²⁰ ;
- außerdem wurden **gemeinsame Mindestvorschriften** festgelegt, z.B. im Vorschlag *"Verbrauchsgüterkauf und -garantien"*²¹ : das angestrebte Ziel - ein Mindestschutz der Verbraucher unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat die Güter erworben werden - ist mit "soft law" oder Verhaltensregeln offensichtlich nicht zu erreichen. Die Kommission hat daher eine Angleichung der wesentlichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Maßnahmen vorgeschlagen.

C. Veröffentlichung von Diskussionsgrundlagen

Ein weiterer Beweis dafür, daß die Kommission gewillt ist, ihr Initiativrecht in einer erneuerten Form wahrzunehmen, ist die Tatsache, daß sie verstärkt auf vorherige Konsultationen zurückgreift. Diese ermöglichen es ihr, zusammen mit allen Beteiligten über die jeweils angemessene Vorgehensweise nachzudenken und ihr Handeln auf einen möglichst breiten Dialog zu stützen, so daß sie die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitserwägungen besser beurteilen kann.

¹⁷ Dokument der Kommission; dem Rat und dem Parlament am 21. November 1996 übermittelt.

¹⁸ KOM(89) 226 endg.; dem Rat am 18. Mai und dem Parlament am 29. Mai 1989 übermittelt.

¹⁹ KOM(96) 331 endg.; am 13. November 1996 übermittelt.

²⁰ KOM(95) 655 endg., am 8. Februar 1996 übermittelt.

²¹ KOM(95) 520 endg.; am 23. August 1996 übermittelt.

So hat sie beispielsweise auf der Grundlage ihres 1995 angenommenen Weißbuchs *"Lehren und lernen: auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft"*²² eine Grundsatzdebatte über die auf diesem Gebiet maßgeblichen Ziele und politischen Orientierungen in die Wege geleitet. Eine der erörterten Optionen hat Eingang gefunden in den in diesem Jahr vorgelegten Aktionsplan *"Lernen in der Informationsgesellschaft"*²³, der u.a. auf die Einführung von multimedialen Lernprogrammen in einem experimentellen Bildungsumfeld abstellt.

In diesem Jahr hat die Kommission einen Großteil ihrer Anstrengungen auf die Initiierung von Debatten und Diskussionen verwendet.

So hat sie seit Anfang des Jahres 13 Grünbücher²⁴ zu folgenden Themen veröffentlicht: *Rechtlicher Schutz verschlüsselter Dienste im Binnenmarkt*²⁵, *Revision der Fusionskontrollverordnung*²⁶, *Kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt*²⁷, *Finanzdienstleistungen*²⁸, *Leben und Lernen in der Informationsgesellschaft*²⁹, *Rolle, Stellung und Haftung des Rechnungsprüfers*³⁰, *Hindernisse für die grenzübergreifende Mobilität auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie im Bereich der Forschung*³¹, *künftige Lärmschutzpolitik*³², *Numerierung der Telekommunikationsdienste*³³, *Energie für die Zukunft: die erneuerbaren Energiequellen*³⁴, *Handel und Vertrieb*³⁵, *Jugendschutz und Menschenwürde im Zusammenhang mit den neuen elektronischen Diensten*³⁶, sowie *Beziehungen zwischen der Union und den AKP-Ländern*³⁷.

2 Grünbücher - *öffentliches Auftragswesen, Pensionsfonds*, - sind zur Zeit in Ausarbeitung und dürften noch vor Jahresende veröffentlicht werden.

²² KOM(95) 590; dem Rat am 4. Dezember 1995 übermittelt.

²³ KOM(96) 471; dem Rat am 4. Oktober 1996 übermittelt. Weitere Legislativvorschläge und Aktionspläne, die sich auf die Ergebnisse vorhergehender Diskussionen stützen sind u.a. der Vorschlag betreffend den Zugang des Verbrauchers zum Recht, KOM(95) 712 endg.; am 16. Februar 1996 übermittelt; das Auto-Öl-Programm (Seite 6) sowie der Vorschlag betreffend die Unternehmenszusammenschlüsse - KOM(96) 313 endg.; am 13. September 1996 übermittelt.

²⁴ Grünbücher bieten erste Ansätze für Überlegungen in einem bestimmten Bereich, in dem ein Tätigwerden der Gemeinschaft erwogen werden könnte.

²⁵ KOM(96) 76 endg.; dem Rat am 8. März 1996 übermittelt.

²⁶ KOM(96) 19 endg.; dem Rat am 2. Februar 1996 übermittelt.

²⁷ KOM(96) 192 endg.; dem Rat am 13. Mai 1996 übermittelt.

²⁸ KOM(96) 209 endg.; am 29. Mai 1996 angenommen.

²⁹ KOM(96) 389 endg.; am 2. August 1996 übermittelt.

³⁰ KOM(96) 338 endg.; am 29. Juli 1996 übermittelt.

³¹ KOM(96) 462 endg.; am 4. Oktober 1996 übermittelt.

³² KOM(96) 540 endg.; am 5. November 1996 übermittelt.

³³ KOM(96) 590 endg.; am 22. November 1996 übermittelt.

³⁴ KOM(96) 576 endg.; am 22. November 1996 übermittelt.

³⁵ KOM(96) 530 endg.; am 25. November 1996 übermittelt.

³⁶ KOM(96) 483 endg.; am 12. November 1996 übermittelt.

³⁷ KOM(96) 570 endg.; am 20. November 1996 angenommen.

3 Weißbücher³⁸ : Energiepolitik³⁹, Flugverkehrsmanagement⁴⁰ und Revitalisierung des Eisenbahnverkehrs⁴¹.

Neben diesen Grün- und Weißbüchern wurden in diesem Jahr viele andere Diskussionsgrundlagen in Form von **Berichten, Mitteilungen** und speziellen **Aktionsprogrammen** unterbreitet. Einige davon richten sich an einen umfassenden Interessentenkreis. Einige Beispiele:

- ein Bericht über das *Steuerwesen in der Europäischen Union*⁴²;
- die Mitteilungen: *Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften*⁴³; *umfassende Überprüfung der gemeinschaftlichen Abfallentsorgungsstrategie*⁴⁴; *Normalisierung und globale Informationsgesellschaft*⁴⁵; *Chancengleichheit von Behinderten*⁴⁶; *Vorbeugung sexueller Belästigung am Arbeitsplatz*⁴⁷; *Weiterentwicklung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene*⁴⁸; *"de minimis"-Beihilfen*⁴⁹. In Vorbereitung sind außerdem Mitteilungen zu den Themen Umweltsteuern;
- ein Aktionsprogramm zur *Eingliederung von Grundwasserschutz und Grundwasserbewirtschaftung*⁵⁰;
- das Arbeitsprogramm zur Einführung eines *gemeinsamen MwSt.-Systems*⁵¹.

Wird zur Ausarbeitung von Legislativvorschlägen besonderes Expertenwissen benötigt, **konsultiert** die Kommission auch die jeweiligen **Fachkreise**. Auf dem Gebiet der *Forschung* z.B. hat sie in mehreren technologisch bedeutsamen Bereichen unter Hinzuziehung von Industrievertretern Task Forces eingerichtet, um die Forschungstätigkeiten besser zu koordinieren und ihnen zu größerer Wirkung zu verhelfen. Auch das *Auto-Öl-Programm*⁵² ist das Ergebnis einer wissenschaftlichen Analyse in technischer Zusammenarbeit mit der Erdöl- und Automobilindustrie. Auf dem

³⁸ Weißbücher enthalten präzise Leitlinien für das Handeln der Gemeinschaft.

³⁹ KOM(95) 682; am 18. Dezember 1995 übermittelt.

⁴⁰ KOM(96) 57; dem Rat am 8. März 1996 übermittelt.

⁴¹ KOM(96) 421 endg.; am 31. Juli 1996 übermittelt.

⁴² SEK(96) 487 endg. vom 20. März 1996 und KOM(96) 546 endg.; am 23. Oktober übermittelt.

⁴³ KOM(96) 500 endg.; am 5. November übermittelt.

⁴⁴ KOM(96) 399 endg.; am 1. August 1996 übermittelt.

⁴⁵ KOM(96) 359; am 2. August übermittelt.

⁴⁶ KOM(96) 406 endg.; am 2. August 1996 übermittelt.

⁴⁷ KOM(96) 373; am 26. Juli 1996 übermittelt.

⁴⁸ KOM(96) 448 endg.; am 23. September 1996 übermittelt.

⁴⁹ ABl. C 68 vom 6.3.1996.

⁵⁰ KOM(96) 315 endg.; am 9. September 1996 übermittelt.

⁵¹ KOM(96) 328 endg.; am 23. Juli 1996 übermittelt.

⁵² Das Auto-Öl-Programm (KOM(96) 248 endg.) wurde am 29. August übermittelt.

Es umfaßt

- 1.eine Mitteilung über die künftige Strategie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch den Straßenverkehr
- 2.einen Richtlinienvorschlag zur Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen
- 3.einen Richtlinienvorschlag betreffend Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen.

Gebiet der *Wettbewerbsvorschriften für Unternehmen* konsultiert die Kommission stets die betreffenden Kreise, bevor sie Vorschläge für Richtlinien, Verordnungen oder Auslegungsmitteilungen erarbeitet. So hat sie in diesem Jahr einen Vorschlagsentwurf zur *Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den innerstaatlichen Kartellbehörden bei der Anwendung der Artikel 85 und 86 des EG-Vertrags*⁵³ vorgelegt und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie dem Europäischen Parlament zugeleitet.

D. Verzahnung von innerstaatlichem und gemeinschaftlichem Recht

Im Rahmen eines seit über zehn Jahren bestehenden *Informationsverfahrens* gemäß der Richtlinie 83/189/EWG⁵⁴ wird die Kommission über *sämtliche neuen technischen Vorschriften* unterrichtet, welche die Mitgliedstaaten planen. Sie kann daher mit den Mitgliedstaaten die Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes feststellen und die erforderlichen Maßnahmen der Gemeinschaft erörtern. Dadurch werden die neuen Vorschriften der Gemeinschaft auf das erforderliche Mindestmaß reduziert.

Um dieses Verfahren auch in neuen Tätigkeitsbereichen nutzen zu können, hat die Kommission seine Ausdehnung auf die *Dienste der Informationsgesellschaft* ins Auge gefaßt und für diese Dienste ein ähnliches Verfahren im Richtlinienentwurf zur *dritten Änderung der Richtlinie 83/189/EWG*⁵⁵ vorgesehen.

Aus dem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 83/189/EWG in den Jahren 1992, 1993 und 1994⁵⁶, den die Kommission in diesem Jahr angenommen hat, geht die zahlenmäßige Bedeutung der innerstaatlichen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften deutlich hervor. Die innerstaatlichen Regelungen über Produkte im Binnenmarkt sind weitaus zahlreicher, umfangreicher und komplizierter als die Maßnahmen der Gemeinschaft.

II. Bestehende Rechtsvorschriften: Revision und Verbesserung der Zugänglichkeit

A. Revision der Gesetzgebung

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission mit einer umfassenden Revision der Gesetzgebung im Sinne einer Straffung begonnen.

Ausschlaggebend ist dabei in vielen Fällen die rigorosere Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Wirtschaftsbeteiligten erwarten vom gemeinschaftlichen - und nationalen - Gesetzgeber klare, anwendbare und mit keinen unnötigen Belastungen

⁵³ ABl. C 262 vom 10.9.1996.

⁵⁴ Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 26. März 1983 (ABl. L 109 vom 26.4.1983).

⁵⁵ KOM(96) 392 endg.; am 30. August 1996 übermittelt.

⁵⁶ KOM(96) 286 endg.; am 27. Juni 1996 übermittelt.

einhergehende Vorschriften. Die Verbesserung der Rechtsvorschriften wird sowohl von den Bürgern als auch von den Unternehmen gefordert.

Zur Vereinfachung im Bereich des *Binnenmarktes* wird nach einer **neuartigen Methode** verfahren (SLIM⁵⁷), welche die Kommission im Mai 1996 als Teil des Europäischen Beschäftigungsbündnisses in die Wege geleitet hat⁵⁸. Zum ersten Mal arbeiten Sachverständige der innerstaatlichen Verwaltungen und Vertreter des jeweiligen Wirtschaftszweigs in kleinen paritätisch besetzten Arbeitsgruppen unter Vorsitz der Kommission zusammen. Vier Bereiche wurden für die Pilotphase ausgewählt: *Intrastat* (System zur Erhebung von Daten über den innergemeinschaftlichen Warenhandel), *Bauprodukte*, *Anerkennung der Diplome* und *Zierpflanzen*. Der Europäische Rat hat die Kommission auf seiner Tagung in Florenz vom 21. und 22. Juni aufgefordert, "dem Rat bis Ende des Jahres die ersten Ergebnisse ihrer Initiative für konkrete Vereinfachungsmaßnahmen (SLIM) zu unterbreiten". Daher hat die Kommission dem Rat einen Bericht⁵⁹ mit den Vereinfachungsempfehlungen der vier SLIM-Arbeitsgruppen in den Bereichen der Pilotphase sowie ihren eigenen Lösungsvorschlägen übermittelt.

Im Zusammenhang mit *Intrastat* ergreift die Kommission derzeit Maßnahmen, um einigen Empfehlungen der einschlägigen Arbeitsgruppe nachzukommen. So wird sie eine Vereinfachung der kombinierten Nomenklatur, die zum 1. Januar 1998 operationell sein dürfte, vorschlagen. 1997 wird sie Vorschläge im Zusammenhang mit der Richtlinie 91/682/EWG zum *Inverkehrbringen von Zierpflanzen* unterbreiten. Ebenfalls im nächsten Jahr wird sie Vorschläge zur Rationalisierung und Vereinfachung gewisser Bestimmungen der sektorbezogenen Richtlinien auf dem Gebiet der *Anerkennung der Diplome* unterbreiten. Außerdem wird sie prüfen, inwieweit die Vorschriften über die in diesen Richtlinien geregelten Berufe in das System der allgemeinen gegenseitigen Anerkennung übergeführt werden können (nach dessen für 1999 geplante Überprüfung). Schließlich werden in Kürze auch Vereinfachungsvorschläge im Bereich *Bauprodukte* unterbreitet.

In ihrem Bericht an den Rat beurteilt die Kommission die SLIM-Arbeitsmethode positiv. Sie beabsichtigt, diese Initiative fortzusetzen und in einer zweiten Phase auf andere Bereiche auszudehnen. Die Mitgliedstaaten sollten dies dadurch ermöglichen, daß sie die Vorschläge der Kommission zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts unterstützen und, soweit erforderlich, mit gleicher Entschiedenheit die Vereinfachung ihrer eigenen Rechtsvorschriften vorantreiben.

In fünf anderen Bereichen werden die Vereinfachungsmaßnahmen fortgesetzt:

- a) Bei dem umfassenden Vereinfachungsprogramm im *Energiebereich* konnten bereits nennenswerte Fortschritte erzielt werden. Die Kommission hatte in einem ersten Bericht über die Vereinfachung (1995) die Aufhebung von 15 Rechtsakten (im Bereich Erdöl und effiziente Energienutzung) sowie die Neufassung einer Verordnung vorgeschlagen⁶⁰. Der Rat hat daraufhin beschlossen, 3 Verordnungen

⁵⁷ KOM(96) 204 endg.; am 13. Mai übermittelt.

⁵⁸ CSE(96) 1 endg.; am 5. Juni 1996 angenommen.

⁵⁹ KOM(96) 559 endg.; am 8. November 1996 übermittelt.

⁶⁰ Verordnung 1056/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über gemeinschaftliche Investitionsprojekte in

und 5 Empfehlungen aufzuheben. Ein zweiter, umfassenderer Bericht wurde ihm in diesem Jahr vorgelegt⁶¹. Er sieht die Revision allgemeiner Rechtsvorschriften sowie der Gesetzgebung in den Bereichen Erdöl, Erdgas, Elektrizität und effiziente Energienutzung vor. Ferner ist die Aufhebung von fünf weiteren Rechtsakten geplant. Eine Bilanz der Maßnahmen wird dem Bericht über die Energiepolitik zu entnehmen sein, den die Kommission alle zwei Jahre vorlegen wird.

- b) Im Zuge der Vereinfachung im *Umweltbereich* hat die Kommission eine neue Strategie für die Wasserpolitik angekündigt, auf die ein Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie folgen soll, die mindestens fünf Rechtsakte ersetzen wird⁶².
- c) Die Überwachung der *Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik* ist im Gange.

Die Kommission hat einen Vorschlag⁶³ zur Umgestaltung der gemeinsamen Marktorganisationen für *Obst und Gemüse* sowie *Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse* unterbreitet. Dieser sieht eine Neufassung der einschlägigen Rechtsvorschriften vor. Die Kommission hat außerdem eine substantielle Neuausrichtung der grundlegenden Bestimmungen über die Marktorganisationen in die Wege geleitet: zahlreiche Entscheidungen, die bislang auf Gemeinschaftsebene erlassen wurden, sollen nunmehr unter Kontrolle der Kommission von den Erzeugergemeinschaften selbst getroffen werden.

Die Kommission hat ferner den Bereich *Ackerkulturen* tiefgreifend überarbeitet. Die Verordnung 658/96/EG der Kommission⁶⁴ ersetzt 27 Durchführungsverordnungen und trägt damit wesentlich zur Entlastung der Gesetzgebung bei.

- d) *Verringerung des Verwaltungsaufwands für KMU:*

- in ihrem Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein *Drittes Mehrjahresprogramm für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Europäischen Union (1997-2000)*⁶⁵ sieht die Kommission genauere Verfahren zur Bewertung der Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die mittelständischen Unternehmen vor;
- sie hat eine Empfehlung⁶⁶ zu einer *gemeinsamen Definition der kleinen und mittleren Unternehmen* angenommen, um die Kohärenz und Effizienz aller mittelstandsbezogenen Politiken zu verbessern und somit Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden;

den Bereichen Erdöl, Erdgas und Elektrizität; ABl. L 120 vom 26.5.1972.

⁶¹ KOM(96) 320; am 11. Juli 1996 übermittelt.

⁶² KOM(96) 59 endg., am 26. Februar 1996 übermittelt.

⁶³ KOM(95) 434 endg. vom 4. Oktober 1995; Annahme im Rat am 28. Oktober 1996.

⁶⁴ ABl. L 91 vom 12.4.1996.

⁶⁵ KOM(96) 98 endg.; dem Rat am 22. März 1996 übermittelt.

⁶⁶ C(96) 280 EG.; ABl. L 107 vom 30.4.1996.

- noch vor Jahresende wird sie eine Empfehlung zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren unterbreiten, die *neugegründete Mittelstandsunternehmen* insbesondere in der Gründungsphase bei ihren Kontakten mit Behörden beachten müssen;
 - die Kommission hat ein *integriertes Programm für kleine und mittlere Unternehmen*⁶⁷ aufgelegt, das einen globalen Rahmen für eine effizientere und transparentere Verwaltung sämtlicher Maßnahmen vorsieht, die auf den verschiedenen Ebenen (Gemeinschaft, Einzelstaat, Region) bereits ergriffen worden sind.
- e) Auch mit der Vereinfachung der *Ursprungsregeln* für den Präferenzhandel zwischen der Gemeinschaft, den *assoziierten MOEL* und den *EFTA-Ländern* wird die *Verringerung der Verwaltungsformalitäten* angestrebt. Im Dezember 1995 hat die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Protokolle über die Ursprungsregeln in den EG/MOEL/EFTA-Übereinkommen⁶⁸ unterbreitet. Ein geänderter Vorschlag wird noch vor Jahresende angenommen.

Schließlich hat die Kommission auch zahlreiche **punktuellen Vereinfachungen oder Neufassungen** vorgenommen. Die wichtigsten davon sind in ANHANG II aufgeführt.

Wie bereits in im Bericht "Eine bessere Rechtsetzung" für 1995 und im Zwischenbericht von Juni 1996, weist die Kommission darauf hin, daß es einer interinstitutionellen Vereinbarung bedarf, um Neufassungen systematischer vorzunehmen. Sofern der Europäische Rat diese Ansicht teilt, sollte er, wie er es bereits in Edinburgh für die Kodifizierung getan hat, die Organe auffordern, die Voraussetzungen einer derartigen Vereinbarung zu erörtern. Die Kommission gedenkt ihre in diesem Zusammenhang wiederholt eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten und hat diese Maßnahme daher bereits in ihrem Arbeitsprogramm für 1997⁶⁹ vorgesehen.

B. Verbesserung der Zugänglichkeit des Gemeinschaftsrechts

Hier ist zunächst die **förmliche Aufhebung gegenstandslos gewordener oder überholter Rechtsakte bzw. Bestimmungen** zu nennen. Die Kommission hat beschlossen, aus Gründen der Rechtssicherheit Maßnahmen zur Aufhebung aller Rechtsakte oder Bestimmungen zu veranlassen, die überholt oder gegenstandslos geworden sind, weil das angestrebte Ziel erreicht ist, oder eine Änderung der tatsächlichen bzw. rechtlichen Umstände eingetreten ist.

Die **Kodifizierungsarbeiten** wurden 1996 mit guten Ergebnissen fortgesetzt. Ein geänderter Vorschlag für eine amtliche Kodifikation ist dem Rat und dem Parlament im Bereich *technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände*⁷⁰ vorgelegt worden. Bis Jahresende wird die Kommission drei Vorschläge für eine amtliche Kodifikation in

⁶⁷ KOM(96) 329 endg.; am 16. Juli 1996 übermittelt.

⁶⁸ SEC(95) 2122; am 4. Dezember 1995 übermittelt.

⁶⁹ KOM(96) 507 endg.; am 23. Oktober 1996 übermittelt.

⁷⁰ KOM(96) 317 endg.; am 9. Juli 1996 übermittelt.

folgenden Bereichen annehmen: *technische Normen und Vorschriften, Maschinen und Massenerntlassungen*. In den Bereichen *Rübensaatgut und Gemeinsamer Sortenkatalog* hat die Kommission die Kodifizierungsarbeiten des Vorjahres⁷¹ um die finnische und die schwedische Sprachfassung ergänzt. Dabei sind rund 58 Rechtsakte aufzuheben.

Zwischen Anfang 1994 und Oktober 1996 wurden über 160 grundlegende Rechtsakte **konsolidiert**; dazu mußten etwa 2000 Rechtstexte jeweils in 9 oder 11 Sprachfassungen bearbeitet werden. Die konsolidierten Fassungen sind seit Anfang 1996 beim Amt für Veröffentlichungen und bei seinen Verkaufsstellen erhältlich. Jeden Monat erscheint ein entsprechender Katalog.

Die Kommission hat einen **Leitfaden** zu den 14 *Veterinärrichtlinien* veröffentlicht, welche die Produktion, Vermarktung und Einfuhr von Erzeugnissen tierischen Ursprungs, die für die menschliche Ernährung bestimmt sind, regeln. Dieser Leitfaden erleichtert das Verständnis der Richtlinien beträchtlich und stellt die erste Phase der Vereinfachung in diesem Bereich dar. Des weiteren hat sie eine Empfehlung zur *Verwendung einer gemeinsamen Terminologie bei öffentlichen Aufträgen*⁷² angenommen, die zur Normung des Sprachgebrauchs in diesem Bereich beitragen dürfte.

⁷¹ KOM(95) 622-02, am 19. September 1996 übermittelt und KOM(95) 628-03, am 26. September 1996 übermittelt.

⁷² C/96/1974; ABl. L 222 vom 3.9.1996.

SCHUSSEFOLGERUNGEN

Die Kommission ist, wie ihr Bericht "Eine bessere Rechtsetzung" für 1996 erkennen läßt, weiterhin bestrebt, den Verpflichtungen, die sie sich selbst auferlegt hat, nachzukommen: einerseits Vorlage rigoros ausgearbeiteter und den Grundsätzen der Subsidiarität sowie der Verhältnismäßigkeit entsprechender Legislativvorschläge, andererseits Revision der geltenden Rechtsvorschriften im Sinne der Vereinfachung und einer besseren Zugänglichkeit.

Sie ist gewillt, in dieser Richtung weiterzugehen. Indessen erwartet sie eine konkrete Zusammenarbeit, bei der die Organe und die Mitgliedstaaten ihre Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen.

Diesem Standpunkt hat sich der Europäische Rat auf seiner Tagung in Florenz am 22. Juni 1966 angeschlossen: Im Zusammenhang mit dem Zwischenbericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hat er die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten aufgefordert, "ihre Maßnahmen in Anlehnung an diesen Bericht zu verstärken".

Die Subsidiarität darf nicht dazu dienen, den einen oder anderen Interessen entgegenzukommen. Es darf keine Anwendung "à la carte" dieses Prinzips geben. Im übrigen geht es, wie die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm 1997 festgestellt hat, "nicht an, daß unter dem Vorwand der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit der gemeinschaftliche Besitzstand in Frage gestellt oder die nach wie vor ineffiziente und wenig demokratische Methode der Regierungszusammenarbeit wieder eingeführt wird"

Schließlich ist die "bessere Rechtsetzung" nicht nur Sache der Kommission, sondern auch der innerstaatlichen Gesetzgeber. Der Rechts- und Verwaltungsaufwand ergibt sich in erster Linie aus den innerstaatlichen Regelungen⁷³. Die Mitgliedstaaten haben sich in der Entschließung des Rates über die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Rahmen des Binnenmarktes dazu⁷⁴ verpflichtet, sich generell für die Vereinfachung ihrer Rechtsvorschriften einzusetzen und zu prüfen, inwieweit einzelne Bestimmungen vereinfacht werden könnten.

Es ist unerlässlich, daß sie dieser Verpflichtung nachkommen, sollen die Anstrengungen der Gemeinschaft nicht zunichte gemacht werden.

⁷³ Dies geht eindeutig aus der Mitteilung der Kommission "Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen" hervor (KOM (96)520 endg.; am 8. November 1996 übermittelt).

⁷⁴ ABI C 224 vom 1.8.1996.

VERBESSERUNG DER VERSTÄNDLICHKEIT DER RECHTSVORSCHRIFTEN : INSTRUMENTE

- Neufassung:** Sie beinhaltet - im Falle einer Änderung eines Basisrechtsakts - die Annahme eines neuen Rechtsakts, der den Basisrechtsakt aufhebt.
- Kodifikation:** 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).
- Konsolidierung:** Die Konsolidierung hat keinerlei Rechtswirkung. Zur Änderung eines Basisrechtsakts wird kein neuer Rechtsakt angenommen. Die Konsolidierung dient lediglich der Information und Klärung.

ANHANG II/1

Punktuelle Vereinfachungen und Neufassungen

- Vorschläge zur Vereinfachung oder Änderung von sechs Richtlinien über bestimmte Nahrungsmittel (*Honig, Kaffee und Zichorienextrakte, Kondensmilch, Kakao und Schokolade, Fruchtsäfte und gleichartige Erzeugnisse, bestimmte Zuckerarten, Konfitüren und Marmeladen*)¹. Dabei sollen spezifische Bestimmungen dieser "vertikalen" Richtlinien gestrichen werden, da sie nunmehr durch horizontale Regelungen abgedeckt werden (Kennzeichnung, Zusätze, Hygiene usw.).
- Verordnung der Kommission über die Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 EGV auf Gruppen von *Technologietransfer-Vereinbarungen*², welche die Bestimmungen von zwei (somit aufgehobenen) Verordnungen betreffend die Zinsvereinbarungen über Patente und Know-how-Vereinbarungen zusammenfaßt und vereinfacht.
- Vorschlag für eine Verordnung der Kommission zur Änderung der Verordnung des Rates Nr. 4064/89 über die *Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen*³, der auf eine wirksamere Kontrolle sämtlicher Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung abzielt und in diesem Sinne eine Änderung der für den Anwendungsbereich maßgeblichen Schwellenwerte vorsieht.
- Maßnahmen zur Vereinfachung und Klärung des rechtlichen Rahmens für *staatliche Beihilfen* und zur Verringerung der Verwaltungsaufwands, insbesondere:
 - neuer Gemeinschaftsrahmen für *Beihilfen zugunsten der Kunstfaserindustrie*⁴,
 - Änderung des Gemeinschaftsrahmens für *Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen*⁵.
 - Aktualisierung der Leitlinien zur Prüfung von *Beihilfen zugunsten der Fischerei und der Aquakultur*⁶

¹ KOM(95) 722 endgültig; am 30. Mai 1996 übermittelt.

² Verordnung (EG) 240/96 - ABl. L 31 vom 9.2.1996, S. 2.

³ KOM(96) 313 endgültig; am 13. September 1996 übermittelt.

⁴ ABl. C 94 vom 30.3.1996.

⁵ ABl. C 213 vom 23.7.1996.

⁶ Veröffentlichung kurzfristig geplant.

978/96

ANHANG II/2

- Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 90/219⁷ über die *Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen*⁸, mit der die einschlägigen Verwaltungsverfahren vereinfacht werden sollen.
- Vorschlag für eine Richtlinie über ein *Verfahren zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome für die unter die Liberalisierungs- und Übergangsrichtlinien fallenden Berufstätigkeiten*⁹, mit der die auf Handels- und Handwerksberufe anwendbaren Vorschriften verbessert und vereinfacht werden sollen. Dieser Vorschlag sieht die Aufhebung von 35 Richtlinien vor.
- Vorschlag für eine Richtlinie über die *Angleichung der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen*¹⁰ mit der die Richtlinie 88/379/EWG neu gefaßt wird.
- Geänderter Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG¹¹ "*Fernsehen ohne Grenzen*" zur Aufstellung eines präzisen, sicheren und wirksamen Rechtsrahmens für die Förderung der Fernsehtätigkeiten im Europäischen Medienraum.
- Die Neufassung der Rechtsvorschriften über *landwirtschaftliche Zugmaschinen* (eine Rahmenrichtlinie und 23 Einzelrichtlinien) ist im Gange. Ein Vorschlag zur Neufassung der Rahmenrichtlinie wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 1997 und ein Vorschlag für eine vollständige Neufassung sämtlicher Rechtsvorschriften bis Ende 1998 vorliegen.

⁷ ABl. L 117 vom 8.5.1990, S. 1.

⁸ KOM(95) 640 endg.; am 28. März 1996 übermittelt.

⁹ KOM(96) 22 endg.; am 9. Februar 1996 übermittelt.

¹⁰ KOM(96) 347 endg.; am 19. Juli übermittelt.

¹¹ KOM(96) 200.; am 7. Mai 1996 übermittelt. Der Rat hat am 8. Juli einen Gemeinsamen Standpunkt zu diesem Vorschlag angenommen.