

Bundesrat

Drucksache 1003/98
16.12.98

EU

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat:

"Eine bessere Rechtsetzung: Gemeinsam Verantwortung übernehmen (1998)"

KOM(98) 715 endg.; Ratsdok. 13940/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 16. Dezember 1998 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 7. Dezember 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 950/93 = AE-Nr. 933556,
Drucksache 1090/94 = AE-Nr. 944069,
Drucksache 904/95 = AE-Nr. 953791,
Drucksache 978/96 = AE-Nr. 964135,
Drucksache 1025/97 = AE-Nr. 973910 sowie
Drucksache 744/98 = AE-Nr. 982762.

Vgl. auch Drucksache 615/98 Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1997.

I. Einleitung

II. Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

- 1) Eindeutige und rechtlich verankerte Prinzipien
- 2) Und dennoch dynamische Prinzipien
- 3) Prinzipien, die sich nicht ohne weiteres umsetzen lassen
- 4) Die Bilanz für 1998 ist positiv

III. Die anderen Maßnahmen

- 1) Redaktionelle Qualität: Ausarbeitung neuer Leitlinien
- 2) Vereinfachung
- 3) Kodifizierung, Neufassung, Konsolidierung
- 4) Zugang zu Informationen

IV Eine Feststellung: alle müssen Verantwortung übernehmen

- 1) Mehr Disziplin bei allen Beteiligten
- 2) Eine korrekte Information auf allen Ebenen

V. Schlußfolgerung

I. Einleitung

In ihrem jährlichen Bericht an den Europäischen Rat "Eine bessere Rechtsetzung"¹ erläutert die Kommission, welche Vorkehrungen sie im Sinne einer besseren gemeinschaftlichen Gesetzgebung ergriffen hat. Dabei geht sie zum einen auf die korrekte Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, zum anderen auf die Verbesserung der redaktionellen Qualität der Rechtsvorschriften, auf die Vereinfachungs-, Kodifizierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen sowie auf den Zugang zur Information ein.

Der Bericht für das Jahr 1998 macht deutlich, daß fruchtbare Arbeit geleistet worden ist, die auf politischer Ebene mit wachsender Aufmerksamkeit verfolgt wird.

*"Eine bessere
Rechtsetzung"*
....

• Die Maßnahmen zeigen Wirkung ...

- Die Kommission übt ihr Initiativrecht gezielt aus und konzentriert sich dabei auf die politischen Prioritäten. Ihre Vorschläge haben in der Union einige beachtliche Entwicklungen in Gang gesetzt, beispielsweise auf dem Gebiet des Euro.

... war auch
1998 ein
Anliegen der
Kommission...

- Im Vorgriff auf die Ratifizierung des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag achtet die Kommission darauf, daß die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit strikt angewandt werden. So trägt sie intern dafür Sorge, daß die Begründung der Legislativvorschläge genauer unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geprüft wird. Noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wird sie eine förmliche Anpassung ihrer Leitlinien für die Rechtsetzungspolitik veranlassen².

- Die Zahl der Vorschläge geht insgesamt zurück, auch wenn die Umsetzung der Agenda 2000 einen Anstieg der Vorschläge für neue Rechtsakte bewirkt hat.

- Die Kommission konsultiert verstärkt die Fachkreise und achtet bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften auf größere

¹ Dieser Bericht wird auf Wunsch des Europäischen Rates (Tagung von Dezember 1992 und folgende Tagungen) und entsprechend der interinstitutionellen Vereinbarung vom 29.10.1993 über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Bull. EG 10-1993, S. 128) vorgelegt. Nach den ersten zwei Berichten (KOM (93) 545 und KOM (94) 533) hat die Kommission beschlossen, ihren Bericht auf alle Maßnahmen auszuweiten, die auf die Verbesserung der Gesetzgebung abzielen. Der Europäische Rat hat diesem Vorgehen zugestimmt. So wurden ihm 1996, 1997 und 1998 die Berichte "Eine bessere Rechtsetzung" (CSE(95)580), (CSE(96)7) und (KOM(97)626) vorgelegt. Außerdem hat sie 1998 einen Bericht für den Europäischen Rat von Cardiff erstellt: "Weniger Gesetzgebung für besseres Handeln: die Fakten" (KOM(1998)345).

² Bull. 1/2 1996, Ziff. 1.10.11.

Klarheit, Einfachheit und bessere Zugänglichkeit.

- Generell trifft die Kommission alle erforderlichen Vorkehrungen, um ihre Rolle in einem sich wandelnden Europa auszufüllen.

• ... und werden aufmerksam verfolgt.

Das Protokoll über die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit und die Erklärung Nr. 39 über die redaktionelle Qualität des Gemeinschaftsrechts, die dem Amsterdamer Vertrag beigelegt sind, haben zur Folge, daß die oberste politische Ebene sich dieser Themen wieder annimmt:

*... und wurde
von den Staats-
und
Regierungschefs
mit
zunehmendem
Interesse
verfolgt.*

- Der Europäische Rat von Cardiff hat im Juni dieses Jahres den Bericht der Kommission "Weniger Gesetzgebung für besseres Handeln: die Fakten" begrüßt und darauf hingewiesen, daß er "die Bedeutung des Subsidiaritätsgrundsatzes und verbesserter Rechtsvorschriften" erkennen läßt. Außerdem stellte er fest, daß die "Organe und die Mitgliedstaaten die Verantwortung hierfür teilen und dabei zusammenarbeiten müssen".

- In Cardiff ist auch ein informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs zum Thema "Die Zukunft der Union" einberufen worden, das unter österreichischem Vorsitz im Oktober in Pörschach stattgefunden hat. Auf diesem Treffen wurde das Thema "Anwendung des Subsidiaritätsprinzips" als Teil der umfassenderen Problematik eines bürgernäheren Europa behandelt.

II. Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

1) Eindeutige und rechtlich verankerte Prinzipien

Klare "Anweisungen" für die Umsetzung dieser Prinzipien finden sich im Vertrag von Amsterdam, beziehungsweise in einem Protokoll zu diesem Vertrag, in dem versucht worden ist, so genau wie möglich festzulegen, wie die im Artikel 3 b des EU-Vertrags verankerten Grundsätze anzuwenden sind.

Das gilt sowohl für die Subsidiarität...

Wie aus dem Protokoll deutlich hervorgeht, bedeutet Subsidiarität nicht, daß

*Subsidiarität
bedeutet nicht...*

- die Verträge neuformuliert und die Befugnisse, die der Gemeinschaft daraus erwachsen, geändert werden müssen³ (das kann nur im Rahmen einer Regierungskonferenz geschehen) ;
- das institutionelle Gleichgewicht verändert und insbesondere die Rolle der Kommission bei der Wahrnehmung der ihr im Vertrag zugewiesenen Aufgaben begrenzt werden muß;
- es in diesem Zusammenhang ein «demokratisches Defizit» zu beheben gilt: Subsidiarität darf nicht mit der demokratischen Kontrolle des Handelns der Gemeinschaft verwechselt werden.

Dieses Protokoll, wie im übrigen auch Artikel 3 b EGV, besagt, daß

- die Subsidiarität die ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft nicht berührt;

*Subsidiarität
findet
Anwendung auf
die
konkurrierenden
Zuständigkeiten.*

- das Subsidiaritätsprinzip hingegen für die konkurrierenden Zuständigkeiten gilt: zur Rechtfertigung eines Vorgehens auf Gemeinschaftsebene reicht ein Verweis auf die Ziele der Verträge und auf das abgeleitete Recht nicht aus; auch die Notwendigkeit der Maßnahme muß begründet werden

Jeder einzelne Vorschlag ist also unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen, wobei allerdings auf die Gesamtkohärenz des Vorgehens der Gemeinschaft zu achten ist. Das Amsterdamer Protokoll sieht ausdrücklich vor, daß die geplante Maßnahme auf ihre politische, wirtschaftliche und finanzielle Tragweite und Wirkung hin zu prüfen ist.

... als auch für die Verhältnismäßigkeit.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt nicht nur für die konkurrierenden, sondern auch für die ausschließlichen Zuständigkeiten. Er soll gewährleisten, daß die Wirkung des Gemeinschaftsrechts auf das innerstaatliche Recht nicht über das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß hinausgeht und die Organe weniger allzu detaillierte Vorschriften erlassen. Seine Umsetzung erfordert in erster Linie eine streng objektive Beurteilung aller Parameter.

*Die
Verhältnismäßig-
keit gilt für alle
Aktionsbereiche
der
Gemeinschaft.*

2) Und dennoch dynamische Prinzipien

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit müssen dynamische Prinzipien

*Die klaren und
rechtllich*

³ Artikel 3 des Protokolls sieht vor, daß "das Subsidiaritätsprinzip nicht die Befugnisse in Frage stellt, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrags entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt".

bleiben, die weiterentwickelt und ebenso flexibel wie pragmatisch angewandt werden können. Das heißt unter anderem, daß die ökonomische Effizienz als Maßstab herangezogen wird.

*verankerten
Prinzipien
müssen ständig
weiterentwickelt
werden und sind
flexibel
anzuwenden.*

Das gilt insbesondere für die Subsidiarität, wie im übrigen auch dem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag zu entnehmen ist. Die Tätigkeit der Gemeinschaft kann - natürlich im Rahmen ihrer Befugnisse und der Vertragsziele - ausgedehnt werden, wenn die Umstände es erfordern, oder aber eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt ist. Dieser Ansatz ist gerechtfertigt, denn der Wandel der Technik, des wirtschaftlichen Umfelds und der gesellschaftlichen Herausforderungen sowie der Bürgererwartungen erfordert rasche Antworten.

Mit anderen Worten: geteilte Verantwortung bedeutet letztendlich "aktive" Subsidiarität, d.h. ein abgestimmtes Handeln aller Beteiligten nach klaren Zielvorgaben. Die Festlegung starrer Kompetenzblöcke wird hier indessen keineswegs dazu beitragen, daß Verantwortungen gemeinsam wahrgenommen werden; sie birgt im Gegenteil die Gefahr, daß es zu einer regelrechten Teilung der Kompetenzen kommt, die der Handlungseffizienz abträglich ist.

*Eine aktive
Subsidiarität*

Es kann also nicht darum gehen, eine erschöpfende und starre Liste der Befugnisse der Europäischen Union aufzustellen. Vielmehr müssen diese Befugnisse dynamisch gestaltet werden, indem die Entscheidung zu handeln oder nicht zu handeln bzw. Inhalt und Umfang der Tätigkeit noch eingehender begründet werden.

3) Prinzipien, die sich nicht ohne weiteres umsetzen lassen

Die Tätigkeit der Kommission ist eingebunden in die internationalen politischen und ökonomischen Entwicklungen und trägt den Bedürfnissen der Bürger und den Interessen der Wirtschaftsbeteiligten Rechnung. Sie übt ihr Initiativrecht auch dann in voller politischer Verantwortung aus, wenn sie einem gewissen "Gesetzgebungsdruck" unterliegt, der sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen der Gemeinschaft, den präzisen Wünschen der Mitgliedstaaten und Wirtschaftsbeteiligten sowie aus den internationalen Entwicklungen ergibt. Diese von außen herangetragenen Bitten entsprechen nicht den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

*Der Ursprung
der
Kommissions-
vorschläge*

Eine kurze Analyse des "Ursprungs" der Kommissionsvorschläge ist in diesem Zusammenhang aufschlußreich:

- Rund 35 % der Rechtsvorschläge der Kommission ergeben sich 35 % der

unmittelbar aus internationalen Übereinkommen (dabei handelt es sich um Vorschläge für Beschlüsse, mit denen die Gemeinschaft gegenüber Drittländern Verpflichtungen eingeht oder um Vorschläge für interne Rechtsakte, mit denen sie ihre internationalen Verpflichtungen umsetzt).

*Vorschläge
ergeben sich
aus
internationalen
Übereinkommen*

- Eine zweite große Kategorie bilden die Vorschläge, die die Kommission vorlegt, weil bestehende Rechtsvorschriften der Gemeinschaft an die neuesten wissenschaftlichen oder ökonomischen Gegebenheiten und an den technischen Fortschritt angepaßt werden müssen. Weltweit vollziehen sich rasche technologische und wirtschaftliche Entwicklungen (man denke an die Fortschritte in der Biotechnologie und das Entstehen der Informationsgesellschaft). Auf diese Kategorie entfallen jedes Jahr zwischen 25% und 30 % der Kommissionsvorschläge.

*Zwischen 25 %
und 30 % der
Vorschläge
zielen auf die
Anpassung
bereits
bestehender
Rechts-
vorschriften ab.*

- Die dritte Kategorie besteht aus Vorschlägen, die die Kommission auf ausdrücklichen Wunsch der anderen EU-Organen (namentlich Rat und Europäisches Parlament), der Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsbeteiligten (in diesem Fall mitunter auch zwecks Berücksichtigung neuer Erkenntnisse in Wissenschaft und Technik) unterbreitet:

*20 % der
Vorschläge
werden auf
Wunsch Dritter
unterbreitet.*

• Die Kommission muß ihren interinstitutionellen Beziehungen zu den zwei Organen der Legislativbehörde Rechnung tragen. Rat und Parlament bitten sie jedes Jahr, neue Vorschläge einzubringen, sei es in Entschlüssen, sei es im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens. Zwar ist die Kommission nicht gehalten, diesen Wünschen nachzukommen, doch kann sie sich schwerlich Aufforderungen entziehen, die von den Mitgliedstaaten einstimmig oder vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit angenommen worden sind. Das gilt zumal für Bereiche, denen der Bürger große Bedeutung beimißt.

• Der Europäische Rat selbst fordert die Kommission oft auf, Untersuchungen durchzuführen und/oder Vorschläge zu unterbreiten (zwischen 1995-1998 hat er dies in etwa 80 Fällen getan).

Diese Kategorie macht rund 20 % der Kommissionsvorschläge insgesamt aus.

- In die vierte Kategorie (etwa 10 %) einzugliedern sind die Vorschläge, die die Kommission aufgrund der Verträge und des abgeleiteten Rechts unterbreiten muß (z.B. jährliche Festsetzung der Agrarpreise und Annahme der Mehrjahresprogramme im Forschungsbereich). Hier verfügt die Kommission über keinen Ermessensspielraum bei der Ausübung ihres Initiativrechts.

*10 % Pflicht-
vorschläge*

- Alle anderen Vorschläge sind die, bei denen die Kommission es für erforderlich hält, im Interesse der Union innovative Initiativen zu ergreifen. Unter anderem handelt es sich um Fälle, in denen die Kommission nach Konsultation aller Beteiligten (insbesondere über Grünbücher und sonstige Dokumente) zu dem Schluß gelangt ist, daß ein Rechtsakt unabdingbar ist (vgl. beispielsweise die jüngsten Initiativen im Bereich des geistigen Eigentums und des elektronischen Handels)⁴.

Die sonstigen Vorschläge, die im Interesse der Union unterbreitet werden müssen.

Diese kurze Analyse darf nicht den Blick dafür verstellen, daß die Kommission in jedem Fall in bezug auf die Zweckmäßigkeit und den Inhalt eines Vorschlags ihr Initiativrecht wahrnimmt. Bei der Wahrnehmung dieses Rechts muß sie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachten. Das gilt auch dann, wenn sie auf Wunsch Dritter, u.a. anderer Organe tätig wird. Auch letzteren obliegt es, sich im Zusammenhang mit diesen Wünschen an das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu halten.

4) Die Bilanz für 1998 ist positiv

Unter den gegebenen Umständen zeitigt die strikte Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips durchaus greifbare Ergebnisse.

Greifbare Ergebnisse

Die Kommission handelt bereits nach dem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag...

- Jeder Vorschlag, insbesondere für einen neuen Rechtsakt⁵, wird immer in bezug auf die Verhältnismäßigkeit begründet, und - wenn er einen Bereich konkurrierender Zuständigkeiten betrifft, auch in bezug auf die Subsidiarität⁶.

Begründung der Vorschläge

- Die Folgen der Vorschläge für die Adressaten der Gemeinschaftsnormen werden stärker berücksichtigt. Im Rahmen der Pilotphase des "Europäischen Unternehmenspanels"⁷, einer im

Folgenabschätzung

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den rechtlichen Schutz der Dienste, die einer Zugangskontrolle unterliegen (KOM (97) 356); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (KOM (97) 628); Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (KOM (98) 297).

⁵ Nahezu die Hälfte der 34 in diesem Jahr bis zum 2. Dezember unterbreiteten Vorschläge betrifft Bereiche konkurrierender Zuständigkeit.

⁶ Aus Verhältnismäßigkeitserwägungen zieht die Kommission nichtzwingende Maßnahmen vor, die den Mitgliedstaaten einen größeren Ermessensspielraum belassen. So hat sie dieses Jahr im Hinblick auf die Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten keine Richtlinie, sondern eine Empfehlung vorgeschlagen (Empfehlung 98/257/EG, ABl. 115 vom 17.4.1998).

⁷ KOM (98) 197.

Aktionsplan für den Binnenmarkt vorgesehenen Initiative, soll geprüft werden, wie die Verfahren zur Bewertung der Auswirkungen neuer Rechtsvorschlge auf die Unternehmen, d.h. die Anpassungskosten und der Verwaltungsaufwand verbessert werden können. Dabei wird allen mitwirkenden Unternehmen über einen nationalen Koordinator eine kurze Beschreibung des geplanten Legislativvorschlags mit einem Fragebogen übermittelt wird, der binnen drei Wochen zurückzusenden ist.

- Die Kommission fördert einen umfassenden, offenen und konstruktiven Dialog mit den unmittelbar vom Gemeinschaftsrecht Betroffenen (Sozialpartner, Behörden, Wirtschaft); dies geschieht auf formalem Wege (Weiß- und Grnbdcher) oder informell in Treffen, Seminaren oder Foren. Die Kommission erhält so die nötigen Informationen, um beurteilen zu können, ob für den Fall, daß es sich um einen Bereich konkurrierender Zuständigkeiten handelt, die Gemeinschaft tätig werden muß, und wenn ja, mit welcher Intensität.

Dialog mit den Partnern

.... hat aber auch von der Unterbreitung neuer Rechtsvorschlge abgesehen oder bestimmte Vorschläge zurückgezogen.

- Sie fördert den Rückgriff auf Alternativen zur Rechtsetzung, die einen zufriedenstellenden Ersatz für gemeinschaftliche Normen darstellen⁸.

Alternativen zur Rechtsetzung

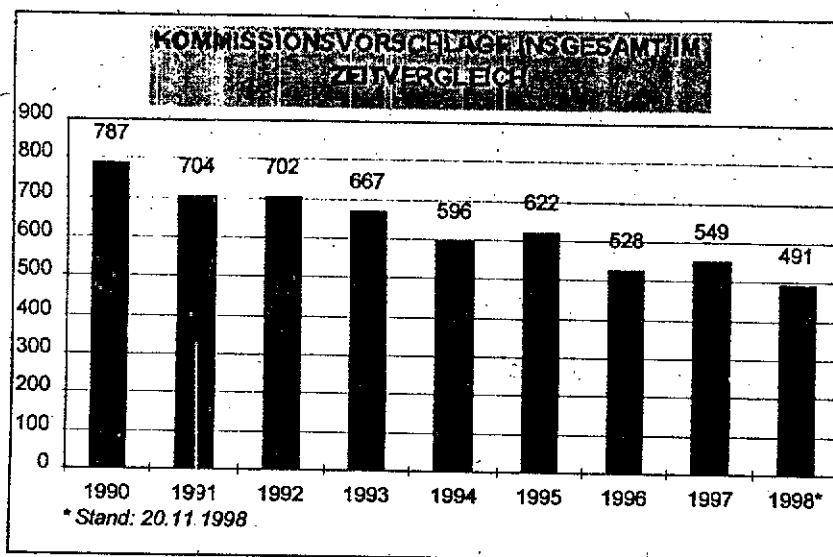
- Die Zahl der Vorschläge geht insgesamt zurück; die Vorschläge für neue Rechtsakte entsprechen den Prioritäten der nächsten Jahre. Die Kommission hat in diesem Jahr 34 Vorschläge für neue Rechtsvorschriften unterbreitet. Diese Zahl beweist, daß sie sich, wie bereits bei der Agenda 2000, darauf konzentriert hat, die in ihrem Arbeitsprogramm festgelegten politischen Prioritäten umzusetzen.

Gezielte Vorschläge

- Sie überprüft regelmäßig alle Vorschläge, die - u.a. aus Subsidiarittsgrnden - überholt sind (Im Dezember wird sie rund 90 Vorschläge zurückziehen).

berholte Vorschläge werden zurückgenommen.

⁸ Beispielsweise freiwillige Vereinbarungen zwischen der Kommission und den europäischen Automobilherstellern zwecks Verringerung des CO²-Ausstoßes von Personenkraftwagen. Die Kommission hat in einer Mitteilung vom 29.7.1988 (KOM(98) 495) den Inhalt dieser Vereinbarung positiv bewertet. Siehe auch die Vereinbarungen im Rahmen des Protokolls über die Sozialpolitik, die durch die Richtlinien 96/34/EG und 97/81/EG bestätigt wurden, sowie die Verwendung von Normungsauftrgen beispielsweise im Rahmen der Richtlinie 92/59/EG.



III. Die anderen Maßnahmen

1) Redaktionelle Qualität: Ausarbeitung neuer Leitlinien

Um eine bessere Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die einzelstaatlichen Behörden zu erreichen, muß dieses Recht klar, in sich schlüssig und unmißverständlich sein. Nur dann kann es von den Unternehmen und den Bürgern verstanden werden. Diese Auflagen sind um so wichtiger, als die Mehrsprachigkeit (in der Kommission werden jährlich über 30.000 Seiten in die 11 Gemeinschaftssprachen übersetzt) Unterschiede in der Auslegung mit sich bringen kann.

Mehr Effizienz durch ein gemeinsames Vorgehen der Organe zur Verbesserung der redaktionellen Qualität

Wie können die Vorkehrungen, die Parlament, Rat und Kommission in diesem Sinne getroffen haben, besser koordiniert werden? Die Erklärung Nr. 39 zum Amsterdamer Protokoll sieht vor, daß die Organe gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der Rechtsvorschriften festlegen und im Beschlußfassungsprozeß heranziehen sollen. Die Juristischen Dienste dieser drei Organe haben rund 20 Leitlinien für die Ausarbeitung von Rechtsakten und entsprechende Durchführungsmaßnahmen ausgearbeitet, die jedes Organ beschließen muß. Ihr Entwurf wird derzeit in den einzelnen Organen nach den jeweiligen Verfahren geprüft.

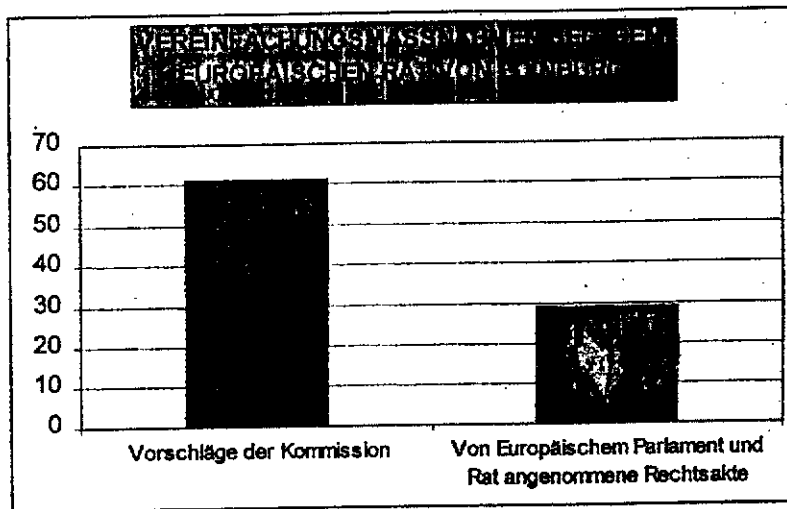
2) Vereinfachung

Das gemeinschaftliche Rechtssystem ist wegen der unterschiedlichen Rechtskulturen und der Technizität der Materien sehr komplex, doch sollte das die Gemeinschaft nicht davon abhalten, eine Vereinfachung ihrer Vorschriften anzustreben. Der Binnenmarkt ist bereits ein Vereinfachungsinstrument, denn die Binnenmarktordnung ersetzt zahlreiche, mitunter widersprüchliche Einzelbestimmungen der Mitgliedstaaten. Doch weitere Vereinfachungsmaßnahmen sind unabdingbar. Was ist der Stand der

1998 sind 15 neue Vereinfachungsvorschläge unterbreitet worden.

Dinge?

In den Bereichen, in denen die Kommission über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügt, beispielsweise in der Wettbewerbspolitik, hat sie sich auch in diesem Jahr um eine Vereinfachung der Vorschriften bemüht⁹. Von ihren 15 neuen Vereinfachungsvorschlägen haben Rat und Parlament in diesem Jahr 6 angenommen. Weitere Vorschläge sind für 1999 geplant.



Die Arbeiten im Rahmen des Programms SLIM (Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften) schreiten voran. In diesem Jahr wurde zwei Vorschläge für die Phase II¹⁰ vorgelegt. Der Rat hat eine Richtlinie im Rahmen dieses Programms angenommen¹¹.

Im Rahmen von SLIM werden mehr Fortschritte erwartet.

SLIM	
Ziele	Ergebnisse
Phase I Intrastat, Bauprodukte, Anerkennung der Diplome, Zierpflanzen	Die Kommission hat 3 Vorschläge unterbreitet und zwei Verordnungen angenommen, der Rat hat eine Richtlinie angenommen.
Phase II MwSt., kombinierte Nomenklatur im Außenhandel, Bankdienstleistungen, Düngemittel	2 Vorschläge wurden unterbreitet.

⁹ Vier Verfahrensverordnungen in den Bereichen Kartelle und marktbeherrschende Stellungen sowie drei Verordnungen über die Form, den Inhalt und andere Einzelheiten von Anträgen und Anmeldungen bei der Kommission werden noch vor Jahresende durch eine einzige Verordnung ersetzt.

¹⁰ KOM (98) 377 und KOM (98) 364.

¹¹ Richtlinie 98/56/EG über das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial von Zierpflanzen, ABl. 226 vom 13.08.1998.

Phase III	elektromagnetische Verträglichkeit, Koordinierung der Sozialversicherungssysteme, Versicherungen	Bericht der Kommission über die Phase III in Ausarbeitung.
Phase IV	Gesellschaftsrecht, gefährliche Substanzen, Verpackungen	Die für diese Phase eingerichteten Gruppen werden ihre Schlußfolgerungen im Juni 1999 vorlegen.

Die auf Betreiben des Europäischen Rates von Amsterdam geschaffene Task Force zur Vereinfachung des Unternehmensumfelds (BEST) hat dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Cardiff einen Bericht über ihre bisherige Tätigkeit vorgelegt. Drei ihrer Empfehlungen verdienen es hier herausgestellt werden: die Folgen des Gemeinschaftsrechts für die Unternehmen berücksichtigen, sich stärker an den KMU orientieren sowie vermeiden, daß die Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts allzu viele Detailregelungen hinzufügen. Die Kommission hat eine Mitteilung mit einem Aktionsplan¹² angenommen, in der sie darauf hinweist, daß zwecks Umsetzung dieser Empfehlungen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen ergreifen müssen.

BEST: Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten müssen Folgemaßnahmen ergreifen.

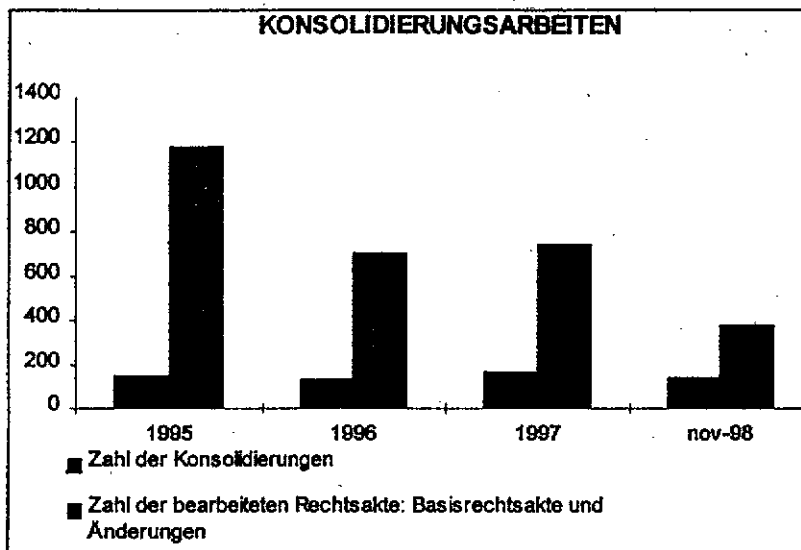
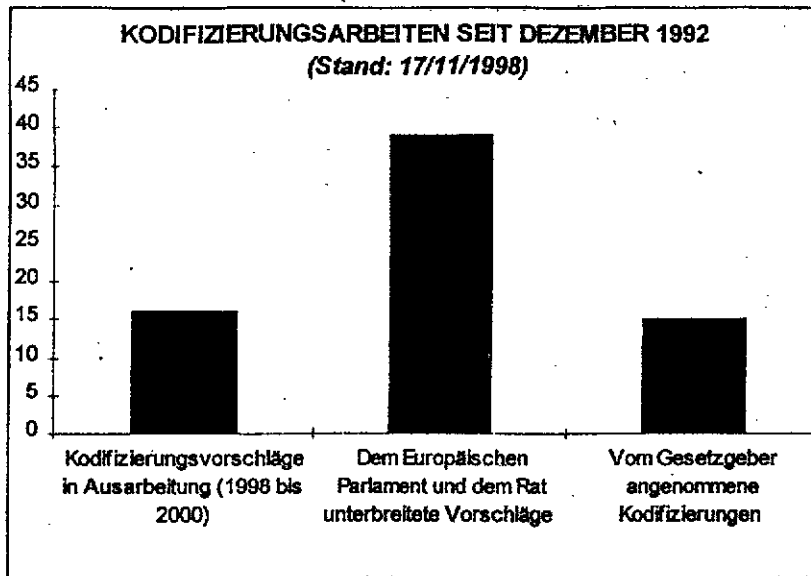
3) Kodifizierung, Neufassung, Konsolidierung

Die Kommission setzt ihre **Kodifizierungsarbeiten** fort, die durch die Mehrsprachigkeit und die stetige Weiterentwicklung der Normen erschwert wird. Doch die Annahme der Vorschläge in Rat und Parlament hält nicht Schritt. Obwohl sie nach dem in der interinstitutionellen Vereinbarung vom 20.12.1994 festgelegten beschleunigten Verfahren für Kodifizierungsarbeiten vorgeht, verzögert sich die Unterbreitung der Vorschläge und die Annahme der entsprechenden Rechtsakte oft, weil der betreffende Basisrechtsakt erneut geändert wird, mithin die Kodifizierungsarbeiten wieder neu aufgenommen werden müssen.

Kodifizieren: keine leichte Aufgabe

Bei der **Neufassung** wird einer neuer Rechtsakt angenommen, der alle an einem Basisrechtsakt erforderlichen Änderungen und die übrigen Bestimmungen kodifiziert und den Basisrechtsakt aufhebt. Damit kann eine unkontrollierte Zunahme von Änderungsrechtsakten vermieden werden, die das Verständnis bestimmter Regelungen und die Kodifizierung erschwert. Die Kommission wünscht daher eine rasche Einigung über eine interinstitutionelle Vereinbarung auf diesem Gebiet.

Neufassung: ein Ansatz der weiterverfolgt werden sollte



Wichtige **Konsolidierungsarbeiten**, die allen Anwendern des Gemeinschaftsrechts zugute kommen werden, sind im Gange. Seit 1995 und bis November 1998 wurden etwa 435 Konsolidierungen vorgenommen, bei denen rund 3000 Rechtsakte jeweils in 9 oder 11 Sprachfassungen zusammengefaßt wurden.

*Konsolidierungen:
Seit 1995 sind rund
3000 Rechtsakte
zusammengefaßt
worden.*

4) Zugang zur Information

Um zu einer besseren Rechtsetzung zu gelangen, muß über die eigentliche Legislativtätigkeit hinaus auf zwei weitere Dinge geachtet werden: einen breiten Zugang zu Informationen über diese Tätigkeit und eine kontinuierliche Aufklärungsarbeit. Um diese Ziele zu verwirklichen wird die Kommission so weit wie möglich alle ihr zur Verfügung stehenden Informations- und Kommunikationsmittel nutzen.

*Eine bessere
Rechtsetzung bedeutet
auch einen leichteren
Zugang zu rechtlichen
Informationen.*

So versucht sie das große Potential der neuen Informationstechnologien zu nutzen: Der interinstitutionelle Server EUROPA bietet bereits einen umfassenden Zugang zu Rechtsakten und rechtlichen Informationen der Gemeinschaft. Über die Web-Seite "EUR-Lex" auf diesem Server wird es nach und nach möglich sein, das gesamte Gemeinschaftsrecht, einschließlich der jüngsten Urteile des Gerichtshofs abzurufen. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Cardiff wurde ein ständiger "Dialog mit den Bürgern und der Geschäftswelt" ins Leben gerufen: per Telefon und über das Internet können Informationen und Ratschläge zur Europäischen Union sowie zu den Rechten der Bürger und Unternehmen und den sich ihnen bietenden Möglichkeiten abgerufen werden. Im Rahmen dieses Dialogs wird noch vor Ende des Jahres - ebenfalls zur Information der Wirtschaft -, ein "one stop internet shop" für Unternehmen eröffnet. Im Rahmen dieses ständigen Dialogs mit den Bürgern und den Unternehmen kann die Kommission sich über die Schwierigkeiten informieren, mit denen diese bei der Wahrnehmung ihrer Rechte konfrontiert sind.

... Europa

... EUR-LEX

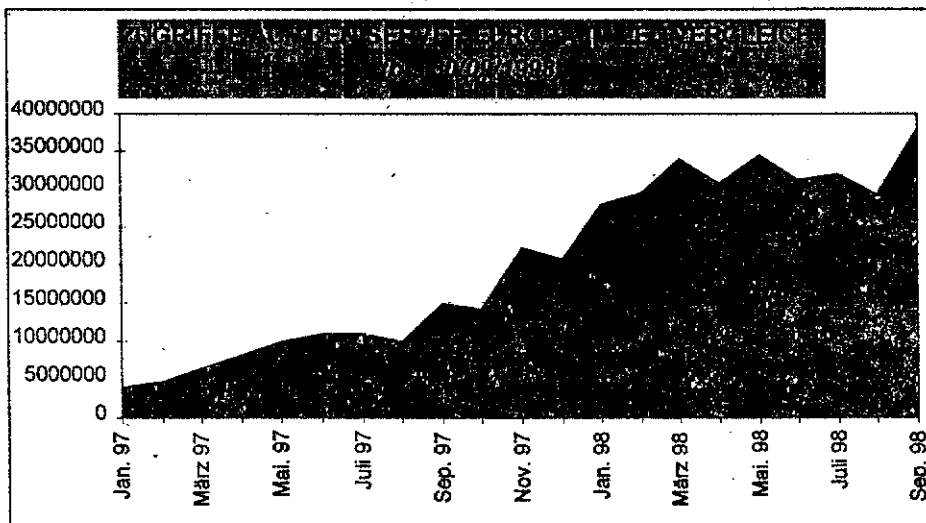
Ständiger Dialog mit den Bürgern und den Unternehmen

"one stop internet shop"

Außerdem achtet die Kommission im Rahmen ihres neuen Konzepts für den Gesundheitsschutz und die Lebensmittelsicherheit auf eine größere Transparenz der Beratungen der wissenschaftlichen Ausschüsse, deren Stellungnahmen nunmehr im Internet veröffentlicht werden.

Die Beratungen der wissenschaftlichen Ausschüsse sind transparent.

Diese Initiativen sind, wie die von Jahr zu Jahr steigende Zahl der Zugriffe auf EUROPA zeigt, von Erfolg gekrönt. So wurden beispielsweise die Empfehlung der Kommission zu den Ländern, die die Voraussetzungen für den Übergang zur WWU erfüllen und ihr Konvergenzbericht in der ersten Woche nach ihrer Veröffentlichung im Internet (25. März 1998) über 40.000 mal abgerufen.



Schließlich werden regelmäßig Veröffentlichungen, Leitfäden, Broschüren usw. über die Rechtsvorschriften oder die Maßnahmen der Gemeinschaft aufgelegt und über Verbindungsstellen sowie Informationsnetzwerke umfassend verbreitet. Durch Umfragen wird die Akzeptanz dieser

Veröffentlichungen

Umfragen, Informations-

Maßnahmen ermittelt. Auch sind gemeinsam mit den Mitgliedstaaten umfassende Informationskampagnen zur Aufklärung der Öffentlichkeit über wichtige Themen der Gemeinschaft, beispielsweise den Euro, durchgeführt worden.

kampagnen

IV. Eine Feststellung: alle müssen Verantwortung übernehmen

1) Mehr Disziplin bei allen Beteiligten

Alle Organe stehen in der Pflicht...

Eine bessere Rechtsetzung ist nicht nur Sache der Kommission. Rat und Parlament verabschieden die Rechtsvorschriften und können sich daher nicht der Verantwortung entziehen. Die anderen Organe müssen umsichtiger vorgehen, wenn sie die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten. Auch sollten sie davon absehen, Vorschläge nicht durch zusätzliche Detailregelungen zu überfrachten. Dies geschieht insbesondere in den Fällen, in denen Einstimmigkeit gefordert ist.

Eine Aufgabe für die Organe: keine allzu detaillierte Regelungen

Die Zunahme der Fachtagungen des Rates (er tagt derzeit in 21 unterschiedlichen Zusammensetzungen) hat dazu geführt, daß die Kommission immer häufiger aufgefordert wird, Legislativvorschläge einzubringen. Die jeweiligen Fachminister neigen dazu, die Aktion der Gemeinschaft in ihrem jeweiligen Bereich auszubauen.

... von der Kommission weniger Vorschläge verlangen

Die anderen Organe sollten die Vereinfachungs- und Kodifizierungsvorschläge der Kommission auch effektiv aufgreifen. Im Rahmen des Programms SLIM hat sich unlängst herausgestellt, daß die Haltung der Minister gegenüber derartigen konkreten Vorschlägen in einem gewissen Widerspruch zu ihrem erklärten Vereinfachungswillen steht. So hat sich der Rat "Binnenmarkt" beispielsweise beim "Intrastat"-Vorschlag¹³ für eine Lösung entschieden, die deutlich hinter dem Kommissionsvorschlag zurückbleibt.

...doch auch die Mitgliedstaaten tragen Verantwortung für ihre eigene Gesetzgebungstätigkeit...

Auch die Mitgliedstaaten müssen ihren Teil der Verantwortung übernehmen und die Anstrengungen der Organe mittragen. Sie erlassen nach wie vor die meisten Rechtsvorschriften und sind somit die unmittelbare Ursache für die Regulierungsdichte. Im Zuge der Anwendung der Richtlinie 98/34, mit der die Richtlinie 83/189 über das Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften kodifiziert wurde¹⁴, wird deutlich, daß die Zahl der einzelstaatlichen Vorschriften für Produkte auf dem Binnenmarkt steigt, und daß diese Vorschriften die der Gemeinschaft nicht nur zahlenmäßig

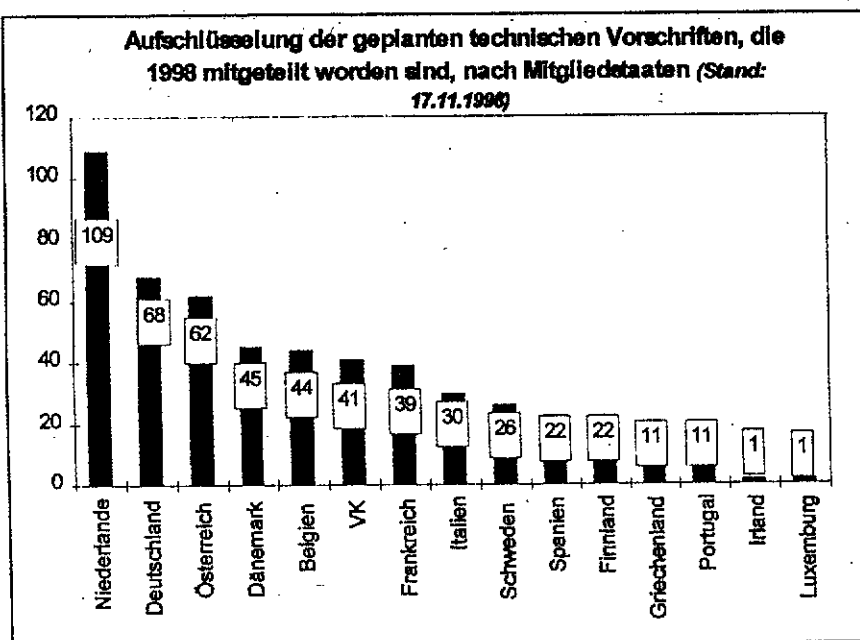
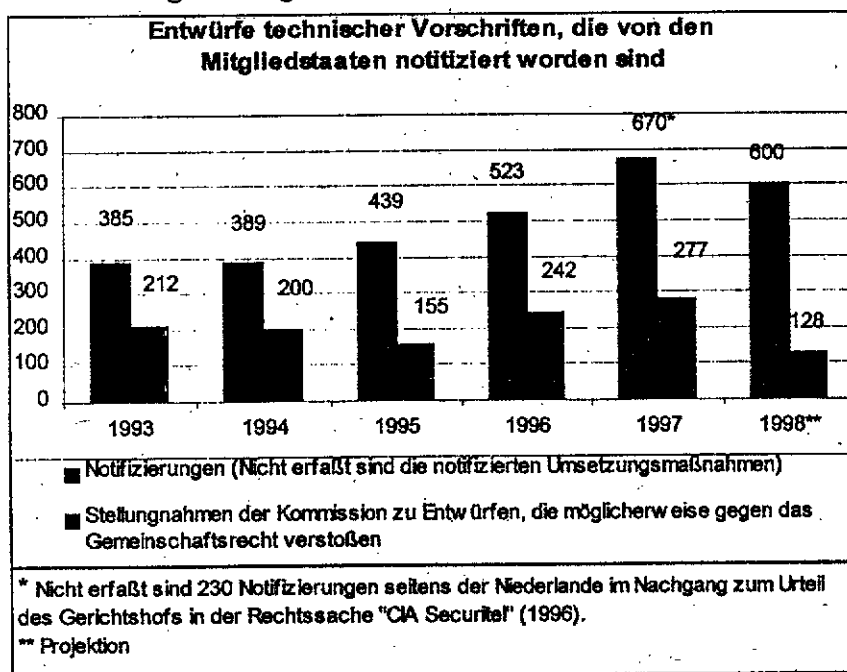
Eine Aufgabe für die Mitgliedstaaten: ihr nationales Recht vereinfachen...

¹³ KOM (97) 252

¹⁴ ABl. L 204 vom 21.7.1998.

übertreffen, sondern auch weitaus komplizierter sind. Ein Großteil dieser Rechtsvorschriften dürfte zudem gegen den EG-Vertrag verstoßen.

Wie die Kommission auf den Konferenzen, die der britische und der österreichische Vorsitz zu diesem Thema in Manchester und Wien veranstaltet haben, feststellen konnte, haben die Mitgliedstaaten indessen erste Schritte zur Vereinfachung ihrer eigenen Rechtsvorschriften unternommen.

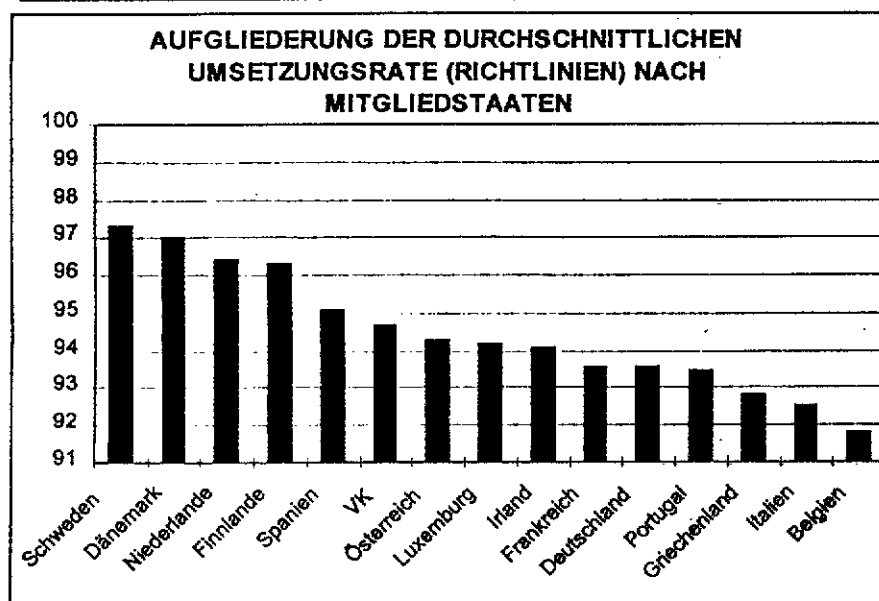
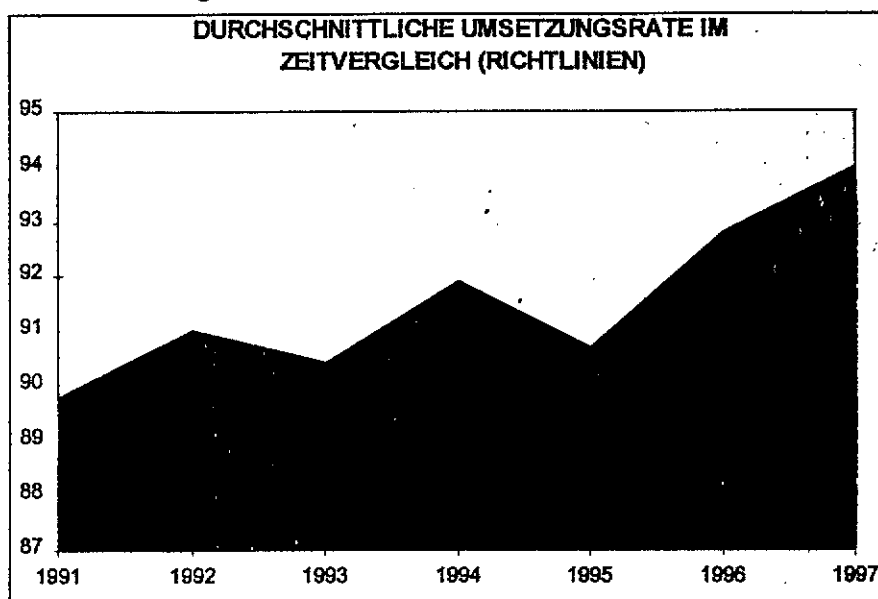


... und für die Umsetzung der Richtlinien.

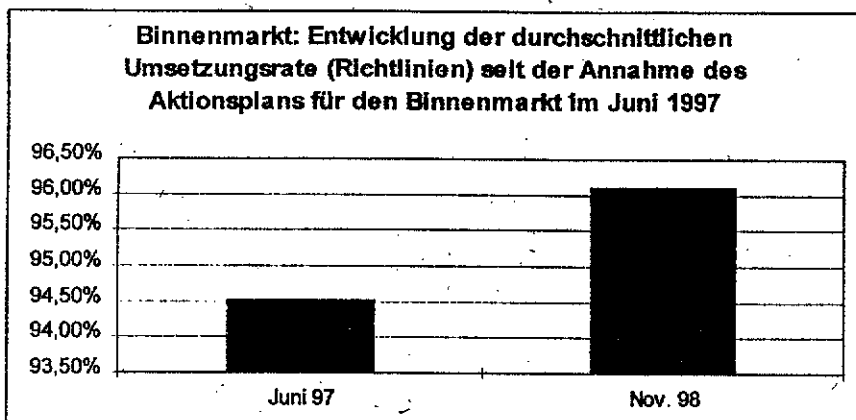
Alle Anstrengungen zur Verbesserung der Gesetzgebung bleiben wirkungslos, ... die Richtlinien

wenn die Umsetzung der Rechtsvorschriften in innerstaatliches Recht nicht Schritt hält. Das dem Amsterdamer Vertrag beigefügte Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, das vorsieht, daß diese verstärkt zu informieren sind, dürfte dazu beitragen, daß die Richtlinien zügiger umgesetzt werden. Die Kommission bemüht sich derzeit verstärkt um eine effektive Durchführung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten. So überprüft sie alle zwei Monate den Stand der Umsetzung der Richtlinien und leitet gegen Mitgliedstaaten, die ihr keine nationalen Umsetzungsvorschriften mitteilen, Vertragsverletzungsverfahren ein. Außerdem hält sie ständig Kontakt zu den innerstaatlichen Verwaltungen, um sie bei der Umsetzung zu unterstützen. Diesen Anstrengungen ist es zu verdanken, daß sich die durchschnittliche Umsetzungsrate erhöht hat (am 31.12.1997 lag sie bei 94 %), auch wenn die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gut abschneiden.

*ordnungsgemäß
umsetzen*



Im Binnenmarktbereich hat der einschlägige Aktionsplan entscheidend zur Verbesserung der Richtlinienumsetzung beigetragen.



2) Eine korrekte Information auf allen Ebenen

Damit die Grundsätze einer besseren Rechtsetzung verstanden werden, bedarf es einer angemessenen Aufklärungsarbeit auf allen Ebenen. Jedem Akteur der Gemeinschaft (Kommission und Rat, Mitgliedstaaten und Europäisches Parlament) obliegt es, Informationen darüber bereitzustellen, wer in der Union was tut bzw. tun muß. Eine gute Information erlaubt es dem Bürger zu verstehen, warum eine Maßnahme auf Unionsebene zweckmäßig ist.

Es besteht Erklärungsbedarf

Desinformation schadet dem Ansehen einer Union, die viel für ihre Bürger bewirkt. Die Kommission hat seit der Tagung des Europäischen Rates von Cardiff die eklatantesten Fälle von "Eurolegenden"¹⁵ analysiert.

"Eurolegenden"

Ganz allgemein läßt sich sagen, daß einige Maßnahmen der Gemeinschaft verzerrt wahrgenommen und oft als bewußte Aushöhlung nationaler oder lokaler Besonderheiten verstanden werden. Nur in seltenen Fällen widersprechen die Mitgliedstaaten derartigen Behauptungen. So ist es stets die Kommission, die die Aufklärungsmühe auf sich nimmt.

Hingegen werden die für die Bürger greifbaren Ergebnisse nahezu nie hervorgehoben. Die Bilanz ist eindeutig: es wird häufiger desinformiert als korrekt informiert.

Dennoch ist die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (sowie mit den regionalen und lokalen Behörden) in einigen Fällen auch sehr konstruktiv: ein wichtiges Beispiel dafür sind die Kampagnen über die Einführung des Euro, "Bürger Europas/Daheim in Europa" und "Europa gemeinsam gestalten".

Der Bürger muß korrekt über die Aufgaben und die Tätigkeit der Union informiert werden.

¹⁵ Beispielsweise die angebliche Absicht der Kommission, die für kinderreiche Familien geltenden besonderen Bahntarife abzuschaffen (Juni 1998) oder Autofahrer zur Zahlung einer Gebühr an den Stadteinfahrten zu verpflichten (September 1998).

Gleichwohl sollten die Mitgliedstaaten mehr Engagement bei der Information der Bürger über Aufgaben und Tätigkeiten der Union an den Tag legen.

Es ist an der Zeit, die Legende eines zentralistischen Europa, die die institutionelle Realität und das Subsidiaritätsprinzip verkennt, gemeinsam zu demontieren.

V. Schlußfolgerungen

Die Kommission bemüht sich, ihr Initiativrecht gezielt und entsprechend dem EG-Vertrag auszuüben, d.h. unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Auch konzentriert sie sich darauf, die politischen Prioritäten umzusetzen, die sie sich selbst auferlegt hat. Sie ergreift weiterhin Vorkehrungen, um die Rechtsetzung zu verbessern. Seit dem Europäischen Rat von Cardiff hat sie ihre Bemühungen noch verstärkt. Außerdem handelt sie bereits nach dem Amsterdamer Protokoll.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind klar und deutlich geregelte Vernunftprinzipien. Sie sind in Artikel 3 b des EG-Vertrags festgeschrieben. Ihre Anwendung folgt dem einschlägigen Amsterdamer Protokoll.

Doch der Weg ist nicht ohne Hindernisse. Die Kommission sieht sich mitunter einem Regelungsdruck ausgesetzt, der sich über Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitserwägungen hinwegsetzt. Alle Akteure sollten hier wachsam sein.

"Eine bessere Rechtsetzung" erfordert eine gemeinsame Disziplin im gesamten Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens. Die Kommission muß selbstverständlich die Qualität ihrer Vorschläge, insbesondere im Zuge der Umsetzung des neuen Vertrags noch verbessern, doch sie muß sich auch auf die anderen Organe und auf die Mitgliedstaaten - sie sollten sich verpflichten, die Zahl ihrer Rechtsvorschriften zu verringern - verlassen können.

Schließlich wird in einigen Mitgliedstaaten sehr oft eine Desinformation betrieben, die Anlaß zu Mißverständnissen gibt. Die Bürger können nicht immer nachvollziehen, wer in der Union was tut, bzw. tun muß, und warum eine Maßnahme zweckmäßigerweise auf EU-Ebene durchgeführt werden sollte.

Die Gemeinschaft muß bei ihrer Rechtsetzungstätigkeit dem Wandel der Rahmenbedingungen - Vollendung des Binnenmarktes, Einführung des Euro, Erweiterung, Globalisierung, größere Bürgererwartungen an die Beschäftigungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik - Rechnung tragen.

"Eine bessere Rechtsetzung" ist kein Selbstzweck, sondern nur ein Instrument, das uns helfen soll, die sich uns aufdrängenden Aufgaben zu bewältigen. Um effiziente Antworten zu finden, müssen wir gemeinsam handeln und gemeinsam Verantwortung übernehmen.