

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über ein Kodifizierungsverfahren

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit empfiehlt es sich, ein Verfahren einzuführen, das die Zusammenfassung häufig geänderter Rechtsakte des Rates in einem einzigen Text ermöglicht.

Dieses Verfahren muß hinreichend elastisch und schnell sein und gleichzeitig die Gewähr dafür bieten, daß die Neufassung der Rechtsakte keine Abweichung von ihrem ursprünglichen Inhalt bewirkt.

Die Anwendung eines solchen Verfahrens darf nicht zu einer Änderung der bestehenden Rechtslage führen.

Die für ein Kodifizierungsverfahren, das sich auf sämtliche Rechtsakte des Rates erstreckt, erforderlichen Befugnisse sind im Vertrag nicht vorgesehen —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission einzelne Rechtsakte des Rates oder Gruppen solcher Rechtsakte bezeichnen, die kodifiziert werden sollen.

Artikel 2

Die Kodifizierung bedeutet, daß die Änderungen eines Rechtsaktes in den ursprünglichen Wortlaut eingefügt oder daß mehrere Rechtsakte, die das gleiche Sachgebiet betreffen, zu einem einzigen Rechtsakt verschmolzen werden. Sie kann insbesondere bestehen in:

- einer Anpassung der Numerierung der Artikel und Absätze;
- einer Anpassung des Titels, der Bezugsvermerke und der Erwägungsgründe.

Der Rat kann die Art und Weise der Kodifizierung nach dem in Artikel 1 bezeichneten Verfahren regeln.

Artikel 3

Die Kodifizierung wird von der Kommission vorgenommen, die den kodifizierten Rechtsakt dem Rat übermittelt. Die Kommission erläßt diesen kodifizierten Rechtsakt, wenn kein Mitglied des Rates innerhalb einer Frist von zwei Monaten Einwendungen erhoben hat. Falls während der Frist Einwendungen erhoben wurden, entscheidet der Rat über die Beanstandungen. Die Kommission erläßt danach den gesamten kodifizierten Rechtsakt.

Artikel 4

Die Kodifizierung bewirkt nicht die Aufhebung der Rechtsakte, auf die sie sich erstreckt.

Wenn in späteren Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane auf Bestimmungen Bezug genommen werden muß, die Gegenstand einer Kodifizierung waren, wird auf den kodifizierten Text verwiesen.

A r t i k e l 5

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 1974 in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 24. Oktober 1973 – I/4 (IV/1) – 680 70 – E – Ko 13/73;

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 20. September 1973 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen.

Der Zeitpunkt der endgültigen Beschlußfassung durch den Rat ist noch nicht abzusehen.

Begründung

I.

1. Es wird allgemein beklagt, daß das von den Gemeinschaftsorganen gesetzte Recht trotz seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften nicht klar und übersichtlich genug und daß es verhältnismäßig schwer auffindbar ist.

2. Die Gründe dafür sind bekannt. Einer der wichtigsten ist die Tatsache, daß die Rechtsakte der Gemeinschaft infolge der veränderten Wirtschaftslage häufig geändert werden müssen. Der ursprüngliche Text einer Verordnung, Richtlinie oder Entscheidung spiegelt daher nach einigen Jahren den geltenden Rechtszustand nicht mehr korrekt wieder; er muß vielmehr im Zusammenhang mit einer Vielzahl von Änderungen gelesen werden, die über mehrere Nummern, Bände, ja Jahrgänge des Amtsblattes verstreut sind.

3. Der gegenwärtige Zustand erschwert die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Gemeinschaftsorgane, die Mitgliedstaaten und den Einzelnen. Er ist darüber hinaus dem Ansehen der Gemeinschaft als einer Rechtsgemeinschaft abträglich.

II.

4. Es ist daher dringend erforderlich, dem gegenwärtigen Zustand abzuhelfen. Vor allem ist ein Verfahren zu entwickeln, in dem häufig geänderte und daher unklar gewordene Texte in einer Weise neu gefaßt werden können, die

- dem Bedürfnis aller Beteiligten nach einem einheitlichen, übersichtlichen und zuverlässigen Text entspricht;
- ein Höchstmaß an Rechtssicherheit garantiert;
- es vermeidet, daß die Neufassung dazu benutzt werden kann, bereits gelöste Sachprobleme erneut aufzuwerfen.

Der beigefügte Vorschlag soll diesem Zweck dienen. Er verwertet die in allen Mitgliedstaaten gesammelten einschlägigen Erfahrungen, überträgt sie jedoch nicht mechanisch auf die Ebene der Gemeinschaft, sondern sieht eine Regelung vor, die den Besonderheiten des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses entspricht.

5. Der anliegende Vorschlag betrifft nur Rechtsakte des Rates. Nach Ansicht der Kommission ist ein besonderes Verfahren in der Tat nur für Rechtsakte des Rates erforderlich. Die Neufassung häufig geänderter Kommissionstexte bereitet dagegen kaum Schwierigkeiten; die Kommission ist in der Lage, sie ohne Schaffung eines besonderen Verfahrens auszuräumen.

Selbstverständlich wird sich die Kommission der Neufassung häufig geänderter Texte, die sie selbst

erlassen hat, mit derselben Energie und Sorgfalt annehmen, die sie dem Problem der Neufassung der Ratstexte zuwendet.

6. Der anliegende Vorschlag sieht ein Rahmenverfahren für alle Rechtsakte des Rates vor. Das Bedürfnis nach einheitlichen, übersichtlichen und verlässlichen Texten besteht auf allen Tätigkeitsgebieten der Gemeinschaft. Aus diesem Grunde ist auch Artikel 235 als Rechtsgrundlage herangezogen worden, da der Vertrag eine andere Befugnis zur Schaffung eines solchen umfassenden Rahmenverfahrens nicht vorsieht.

Das Bedürfnis nach einheitlichen Texten kann nicht auf allen Gebieten sofort befriedigt werden; es wird daher notwendig sein, Prioritäten zu setzen. Aus diesem Grunde ist in Artikel 1 des Vorschlags dem Rat die Befugnis vorbehalten worden, auf Vorschlag der Kommission die Rechtsakte zu bezeichnen, die neu gefaßt werden sollen. Dabei kann es sich um einzelne, namentlich aufgeführte Rechtsakte handeln; es kann sich aber auch als wünschenswert erweisen, einen ganzen Bereich (z. B. eine Gemeinsame Marktorganisation) neu zu ordnen.

7. Zur Lösung des Problems kommen auf den ersten Blick zwei Methoden in Betracht, die indessen bei näherer Betrachtung beide ausscheiden.

- a) Nach der ersten Methode wurde der durch häufige Änderungen unübersichtlich gewordene Rechtsakt mit konstitutiver Wirkung neu gefaßt; der alte Rechtsakt würde aufgehoben. Diese Methode bietet ein Höchstmaß an Rechtssicherheit, da sie den möglichen Widerspruch zwischen alten und neuem Rechtsakt zugunsten des neuen Rechtsaktes löst. Sie hat aber einen Nachteil:

Sie setzt voraus, daß der neue Rechtsakt nach demselben Verfahren erlassen wird, nach dem der alte Rechtsakt erlassen wurde (d. h. Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission, häufig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses)¹⁾. Ein solches Verfahren ist zeitraubend; es bringt auch die Gefahr mit sich, daß in der Vergangenheit mühsam erreichte Kompromisse in Frage gestellt werden.

Die Anwendung dieses Verfahrens ist im übrigen in den meisten Fällen nicht notwendig.

Diese Feststellung bedeutet nicht, daß es nie angewandt werden sollte. Es mag gelegentlich durchaus angebracht sein. Das ist auch durchaus möglich, da es nach dem Vertrag jederzeit bemüht werden kann.

¹⁾ Beispiel: Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 118/1

- b) Nach der zweiten Methode wird der durch häufige Änderungen unklar gewordene Rechtsakt zur Information im Amtsblatt Teil C veröffentlicht. Damit werden zwar die Nachteile der ersten Methode vermieden; dagegen begegnet dieses Verfahren einem anderen Einwand: es bietet keinerlei Rechtssicherheit. Es unterscheidet sich nämlich im Grunde in nichts von einer Veröffentlichung außerhalb des Amtsblatts, sei es durch das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, sei es durch einen privaten Verleger²⁾.

Auch diese Methode der informativen Veröffentlichung scheint daher für den Regelfall nicht durchführbar.

8. Der anliegende Vorschlag spricht sich deshalb für eine dritte Methode aus, die Rechtsklarheit schafft, eine größtmögliche Rechtssicherheit bietet und die Gefahren der ersten Lösung vermeidet.

Die vorgeschlagene Methode führt zwar nicht zum konstitutiven Neuerlaß, d. h. zum vollständigen Ersatz, zum Außerkrafttreten des alten Rechtsaktes. Der alte Rechtsakt bleibt vielmehr theoretisch und juristisch gesehen bestehen; bei einem Widerspruch zwischen altem und neuem Rechtsakt würde sich die Rechtslage daher nach dem alten Rechtsakt richten. Die vorgeschlagene Methode führt jedoch gleichzeitig zu einem neuen Rechtsakt, der den alten Rechtsakt in der praktischen Anwendung verdrängt. Vom Erlaß des neuen Rechtsaktes an wird bei allen späteren Handlungen der Gemeinschaftsorgane (wie Änderungen, Durchführungsmaßnahmen, Urteilen) auf diesen neuen Rechtsakt Bezug genommen; er tritt in der Praxis an die Stelle des alten Rechtsaktes. Der alte Rechtsakt braucht nur bei Zweifeln an der Übereinstimmung zwischen altem und neuem Rechtsakt herangezogen zu werden.

Da der neue Rechtsakt mit der Vermutung der Richtigkeit ausgestattet ist, soll er in der Praxis an die Stelle des alten Rechtsaktes treten. Selbstverständlich stehen weiterhin alle rechtlichen Mittel zur Verfügung, um den alten Rechtsakt gegebenenfalls zur Geltung zu bringen.

9. Das vorgeschlagene Verfahren stellt praktisch sicher, daß ein Widerspruch zwischen altem und neuem Rechtsakt ausgeschlossen wird.

Es sieht zunächst vor, daß die Neufassung Aufgabe der Kommission ist. Es erscheint in der Tat nicht angezeigt, daß sich der Rat mit einer solchen rein technisch-administrativen Aufgabe belastet, die nicht die geringsten politischen Entscheidungen einschließt.

Das Verfahren sieht ferner vor, daß sich der Rat, der immerhin der Urheber des neuzufassenden Rechtsaktes ist, zu jedem von der Kommission erarbeiteten Text äußern und damit nachprüfen kann, ob alter und neuer Text übereinstimmen. Die systematische Vorlage an den Rat und die dadurch ausgelöste zusätzliche Kontrolle stellt sicher, daß der alte und der neue Text nicht voneinander abweichen.

10. Der neue Text muß in jedem Fall die bisherigen Änderungen des alten Textes übernehmen. Darüber hinaus wird es oft zweckmäßig sein, weitere Anpassungen (z. B. der Numerierung der Artikel und Absätze, des Wortlauts der Erwägungsgründe und des Titels) vorzunehmen. Gelegentlich mag es sogar angebracht erscheinen, mehrere parallele Texte zu einem einzigen zu verschmelzen³⁾.

Der Umfang der gewünschten Anpassungen kann nicht ein für allemal im voraus bestimmt werden; er ist in jedem Einzelfall auf Grund der in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen festzulegen. Die Festlegung der Modalitäten der Neufassung ist daher späteren Durchführungsakten des Rates vorbehalten.

Die Anwendung der vorgeschlagenen Methode wird darüber hinaus – zumindest in der ersten Zeit – eine Fülle praktischer Fragen aufwerfen. Die Kommission wird sich bemühen, sie in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der übrigen beteiligten Gemeinschaftsorgane, vor allem mit denen des Rates, zu lösen.

11. Für die vorgeschlagene Methode gibt es keine den Mitgliedstaaten gemeinsame Bezeichnung. Es ist daher notwendig, aus der Fülle der bestehenden, nicht deckungsgleichen Begriffe einen auszuwählen. Die Kommission meint, daß für die gewählte Methode der Begriff der „Kodifikation“ für den daraus hervorgehenden Rechtsakt die Bezeichnung „kodifiziert“ am geeignetsten ist.

III.

12. Es liegt auf der Hand, daß die Bemühungen um größere Rechtsklarheit nicht auf die Rechtsakte des Rates beschränkt bleiben dürfen. Wie bereits erwähnt, wird die Kommission ihrerseits alles tun, um diesen Grundsatz auch für die von ihr selbst erlassenen Rechtsakte optimal zu verwirklichen.

IV.

Da die vorgeschlagene Verordnung auf Artikel 235 zu stützen ist, ist die Anhörung des Europäischen Parlaments geboten. Die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist empfehlenswert, da die Kodifizierung Rechtsakte betreffen kann, zu denen der Ausschuß gehört worden ist.

²⁾ Beispiel: Veröffentlichung des Statuts im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1972, Nr. C 100/4 mit dem bezeichnenden Hinweis: „Diese Zusammenstellung hat keinerlei rechtliche Kraft.“

³⁾ Siehe als Beispiel die obengenannte Verordnung (EWG) 1035/72