

EG-Recht: Zwischenbericht über die Bestrebungen zur Vereinfachung des "Acquis Communautaire"

HANNES BONER

1. Einleitung

Der Zugang zum EG-Recht gestaltet sich in der Praxis mitunter sehr schwierig. Verschiedene Gründe führen zu diesem für den Rechtsanwender unbefriedigenden Ergebnis.

Die überwiegende Mehrheit der EG-Rechtserlasse - auch solche jüngeren Datums - sind fortlaufend abgeändert und ergänzt worden. Nicht selten müssen drei, vier oder sogar noch mehr Erlasse parallel gelesen werden, um den gültigen Rechtstext vor Augen zu haben.¹ Eine einfache aber umständliche Lösung des Problems besteht darin, zur Schere zu greifen und die revidierten Rechtstextstellen in den alten Erlass zu kleben. Eine systematische amtliche Sammlung, wie sie dem Schweizer Juristen aus Bund und Kantonen bekannt ist, existiert in der EG nicht.

Ein weiteres Problem besteht in der Verweismethode, die im EG-Recht systematisch verwendet wird. Querverweise auf andere Bestimmungen im gleichen Rechtserlass oder Rechtsnormen in anderen Erlassen be- oder verhindern ein zügiges Erfassen des Aussagegehaltes einer Bestimmung durch den Leser.

¹ Ein Beispiel: Die Richtlinie 85/3/EWG des Rates vom 19. Dezember 1984 über Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Strassenfahrzeuge (ABl. 1985 L 2/14) wurde innert sieben Jahren nicht weniger als achtmal abgeändert und ergänzt.

Schliesslich tragen die vielfach schwerverständliche Gesetzessprache, lange Schachtelsätze und unpräzise definierte Termini die Handschrift des komplizierten gesetzgeberischen Prozesses innerhalb der EG.

Zu Zeiten der EWG der sechs Mitgliedstaaten mit einem mehr oder weniger eng begrenzten Kompetenzbereich war dieses "schichtweise" Legiferieren trotz der damals schon existierenden Rechtsunsicherheiten wohl noch eher verkraftbar. Das stetige Anwachsen der Zahl von Mitgliedstaaten und die enorme Ausweitung des gemeinschaftlichen Kompetenzbereiches durch die Europäische Einheitsakte von 1987 und zuletzt durch den Maastrichter Vertrag aus dem Jahre 1992 liessen die Unübersichtlichkeit des "Acquis Communautaire" zu einem Problem werden, dessen Dringlichkeit seit einiger Zeit auch die Gemeinschaftsorgane anerkennen.

Der Wunsch nach Konsolidierung ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, dass der EG Binnenmarkt auf der gesetzgeberischen Seite bis auf wenige Ausnahmen verwirklicht ist und das Hauptaugenmerk nun auf dessen reibungsloses Funktionieren gerichtet sein muss.

2. Der Molitor-Report

Im September 1994 hat die Kommission eine unabhängige Experten-Gruppe eingesetzt, deren Aufgabe darin bestand, Vorschläge zur Vereinfachung des bestehenden EG-Rechts zu machen. Die Arbeitsgruppe, die vom hochrangigen ehemaligen deutschen Finanzbeamten, Herrn Bernhard Molitor, präsidiert wurde, hat am 21. Juni letzten Jahres offiziell ihren Schlussbericht vorgelegt.²

Die Analyse des Molitor-Reports beschränkt sich nicht ausschliesslich auf technische Methoden zur Vereinfachung des "Acquis Communautaire". Die Experten hatten ebenfalls den Auftrag, das EG-Recht auf Deregulierungsmöglichkeiten hin zu überprüfen, um einen Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu leisten.

² Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Brüssel, 26.6.1995, KOM (95) 288 endg.; nachfolgend "Molitor-Report".

Der Molitor-Report verdient Beachtung. Praktiker aus Wirtschaft und Wissenschaft, nicht wie bis anhin Insider aus der EG-Verwaltung, setzten ihre Alltagserfahrungen ein, um - kombiniert mit einer breitangelegten Vernehmlassung - nicht weniger als 18 allgemeine Vorschläge zur Vereinfachung des „Acquis Communautaire“ vorzulegen.³

Seit der Publikation des Molitor-Reports ist erst etwas mehr als ein halbes Jahr vergangen. Zur Zeit kann also erst eine Zwischenbilanz gezogen werden. Zu diesem Zweck werden nachfolgend die 18 generellen Vorschläge des Molitor-Reports vorgestellt und aus der persönlichen Sicht des Verfassers kurz besprochen. Einige Vorschläge sprechen für sich und bedürfen keines Kommentars.

3. Die 18 allgemeinen Vorschläge des Molitor-Reports

Vorschlag 1

Die von den Organen der EG derzeit unternommenen Bemühungen, die Rechtsvorschriften in den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft zu konsolidieren („Kodifikation“), sollten beschleunigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten entsprechende Bemühungen für die Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften unternehmen.

Der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission unterzeichneten am 20. Dezember 1994 eine interinstitutionelle Vereinbarung betreffend eines beschleunigten Arbeitsverfahrens für die amtliche Kodifikation von Rechtstexten.⁴

Als amtliche Kodifikation im Sinne dieser Vereinbarung gilt ein Verfahren mit dem Ziel, die zu kodifizierenden Rechtsakte aufzuheben und durch einen einzigen Rechtsakt zu ersetzen. Wichtig ist dabei, dass über

³ Zusätzlich unterbreitet der Molitor-Report spezifische Vorschläge zur Vereinfachung des EG-Rechts in den folgenden spezifischen Bereichen: Maschinen-Normen, Lebensmittelhygiene, Beschäftigung und Sozialpolitik, Umwelt, öffentliches Auftragswesen, Biotechnologie, Bauprodukte, Ursprungsregeln und KMU.

⁴ ABI. 1995 C 293/2.

ein solches Vorgehen keine inhaltliche Änderung der zu konsolidierenden Rechtsakte bewirkt wird.⁵

Im Einzelnen wird dies dadurch bewerkstelligt, dass eine beratende Gruppe bestehend aus Vertretern der jeweiligen Rechtsdienste der Kommission, des Rates und des Parlaments gemeinsam überprüfen, ob der Kommissionsvorschlag in der Tat keine inhaltlichen Änderungen zur Folge hat. Der auf diese Weise überprüfte Konsolidierungsvorschlag unterliegt im folgenden dem üblichen Rechtsetzungsprozess der EG. Da der Rat und das Europäische Parlament sich im Rahmen der erwähnten beratenden Gruppe vergewissern können, dass der Kommissionsvorschlag zur Konsolidierung inhaltsneutral ausformuliert ist, können diese beiden Institutionen den Konsolidierungsvorschlag mit Hilfe eines beschleunigten Verfahrens verabschieden. Die Beschleunigung besteht darin, dass das Parlament einen einzigen Ausschuss mit der Behandlung des Geschäftes betraut und ein vereinfachtes Verfahren für dessen Verabschiedung vorsieht. Ähnliches geschieht im Rat, wo eine einzige Gruppe den Kommissionsvorschlag prüft und die Verabschiedung im sogenannten I/A Punktverfahren⁶ durch die 15 Minister geschieht.

Sollte sich im Verlauf dieses beschleunigten Verfahrens herausstellen, dass die ausschliessliche Kodifikation eines Rechtsgebietes den Zweck der Vereinfachung nicht erreicht, obliegt es der Kommission, die entsprechend notwendigen Vorschläge mit den inhaltlichen Änderungen in den ordentlichen Gesetzgebungsweg einzuspeisen.⁷

Die interinstitutionelle Vereinbarung ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, um Rechtsgebiete, die als "stabil" gelten, einer Vereinfachung zuzuführen. Aus Kreisen der EG-Institutionen ist zu hören, dass im Bereich von technischen Vorschriften relativ leicht Fortschritte gemacht werden können. Politisch schwergewichtigere Rechtsgebiete zeigen dagegen, dass die beratende Gruppe etwelche Schwierigkeiten bekundet, sich einig zu werden, ob ein Konsolidierungsvorschlag der Kommission zu keinen inhaltlichen Änderungen führt.

⁵ Punkt 1., Interinstitutionelle Vereinbarung.

⁶ Verfahren gemäss dem im Rat ohne Diskussion abgestimmt wird.

⁷ Punkt 7., Interinstitutionelle Vereinbarung.

Ein weiteres Problem der Kodifikation von Rechtstexten besteht in der Wahl der Rechtsgrundlage. Das folgende Beispiel illustriert das Dilemma: Der Rat wollte gewisse Richtlinien im Textilbereich kodifizieren, änderte aber die Rechtsgrundlage von Artikel 100 EG-Vertrag zu Artikel 100a EG-Vertrag. Dies ist grundsätzlich ein Verstoss gegen das Prinzip, dass die Kodifikation zu keiner rechtlichen Änderung führen darf. Das sah der Rat ein und bereitete eine entsprechende Erklärung vor. Diese rief wiederum Dänemark auf den Plan, das darauf bestand, dass Artikel 100a EG-Vertrag von einem hohen Umweltschutzniveau ausgeht und somit anders zu interpretieren sei als Artikel 100 EG-Vertrag. Komplizierte Verhandlungen im Rat sollen das Problem schliesslich gelöst haben.⁸

Bis zum Ende des letzten Jahres verabschiedete die Kommission zehn Kodifikationsvorschläge in den verschiedensten Sachbereichen, die von Milchprodukten bis zum Telekommunikationssektor reichen. Diese zehn Vorschläge fassen ungefähr 250 bestehende Erlasse zusammen.

Informell ist in Brüssel zu vernehmen, dass im Rahmen der Regierungskonferenz ein sogenannter Konsolidierungs- und Kodifikationsartikel neu in den EG-Vertrag aufgenommen werden soll, um die oben erwähnte interinstitutionelle Vereinbarung abzulösen - und wenn möglich effizienter zu gestalten. Zur Zeit liegen keine Informationen vor, wonach einzelne Mitgliedstaaten parallel zu den Bemühungen auf EG-Ebene spezifische innerstaatliche Kodifikationsprogramme verabschiedet hätten.

Vorschlag 2

Ein Vereinfachungsprogramm, das den gemeinschaftlichen Besitzstand (Acquis Communautaire) wahrt und dort, wo notwendig, zur Deregulierung führt, sollte alle geltenden EG-Rechtsvorschriften und die entsprechenden einzelstaatlichen Umsetzungsvorschriften umfassen. Es sollte darauf abzielen, die Belastungen für Unternehmen und Verbraucher zu verringern und mehr Beschäftigungs- und Wettbewerbsmöglichkeiten zu schaffen.

⁸ European Voice., No. 8, S. 21.

“Vereinfachung” meint, dass bestehende Rechtstexte von veralteten und unnötigen Klauseln befreit werden.⁹ Vereinfachung kann in gewissen Fällen zu Deregulierung führen, indem die einem Rechtserlass zu Grunde liegenden Ziele mit alternativen und effektiveren Mitteln erreicht werden können. Freiwillige Abkommen zwischen der öffentlichen Hand und der Industrie im Umwelt- oder Verkehrsbereich, Marktmechanismen im Bereich der Lebensmittelvermarktung oder die Selbstregulierung der Industrie auf dem Gebiet der technischen Normalisierung sind hier als Beispiele zu nennen.

Bereits in ihrem Bericht zuhanden des Europäischen Rates über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzipes im Jahre 1994¹⁰ hat die EG-Kommission eine Liste von 21 Rechtserlassen zusammengestellt, die sie einer Vereinfachung unterziehen wollte. Auffallend an dieser Liste ist, dass sich die Kommission mit Ausnahme von vier Rechtserlassen keine zeitliche Frist auferlegt hat, innerhalb welcher sie die vereinfachten Vorschläge zu unterbreiten gedenkt. Gewisse Verzögerungen bei der Vereinfachung von Rechtserlassen rühren sicherlich daher, dass vereinfachte Rechtstexte nicht wie bei der Kodifikation einem beschleunigten Verfahren unterzogen werden können. Im weiteren bestehen Tendenzen, dass gewisse Mitgliedstaaten den Vereinfachungsprozess zum Anlass nehmen, mehr oder minder unverhohlen eine Renationalisierung bestimmter Rechtsbereiche zu fordern. Für die Kommission kommt dies als Hüterin der Verträge und Sachwalterin des “Acquis Communautaire” natürlich nicht in Frage.

Vorschlag 3

Das geltende Recht sollte nach denselben Massstäben beurteilt werden wie künftige Vorschriften (siehe Vorschläge 4 und 6). Die Ergebnisse und Empfehlungen sollten veröffentlicht werden mit Angabe, ob die geltenden Rechtsvorschriften nach Auffassung der Kommission

- *in ihrer aktuellen Fassung zweckmässig sind;*
- *der Änderung bedürfen;*

⁹ Molitor-Report S. 6, Exhibit 3.

¹⁰ KOM (94) 533 endg., 25.11.1994.

- aufgehoben werden sollten.

Dieser Vorschlag ist eigentlich nur eine Spielart des zweiten Vorschlags und unterstreicht die Notwendigkeit, bestehende Rechtserlasse auf ihre Effizienz hin zu überprüfen sowie die Ergebnisse dieser Prüfung durch Publikation der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Als eine der ersten Massnahmen, die direkt auf die Vorschläge des Molitor-Reportes zurückgehen, verabschiedete die Kommission zuhanden des Ministerrates einen Bericht zur Vereinfachung der gemeinschaftlichen Energiegesetzgebung.¹¹ Sie schlägt dem Ministerrat vor, neun Erlasse ausser Kraft zu setzen, womit die Kommission ihrerseits fünf Umsetzungserlasse widerrufen könnte. Zusätzlich hat die Kommission einen ihrer Entscheide vereinfacht und zwei Ratsresolutionen als nicht mehr beachtlich erklärt. Im Ganzen umfasst die Überprüfung und Vereinfachung der EG-Energiegesetzgebung ungefähr 20 Rats- und Kommissionserlasse in Form von Verordnungen, Richtlinien, Entscheiden und Empfehlungen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ferner, dass die Kommission bereits 1993 ungefähr 100 Vorschläge zurückzog, die im Ministerrat hängig waren.¹²

Vorschlag 4

Vor Einbringung eines Gesetzesvorschlags sollten zunächst folgende Fragen geklärt werden:

- *Sind gesetzgeberische Massnahmen erforderlich oder wünschenswert?*
- *Auf welcher Ebene muss gehandelt werden (Gemeinschaft, Mitgliedstaaten)?*
- *Gibt es für das Eingreifen des Gesetzgebers ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis (unter Berücksichtigung aller quantitativen und qualitativen Faktoren, einschliesslich der Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung u.a. bei den KMU)?*
- *Welche Alternativen gibt es?*

¹¹ KOM (95) 381 endg., 26.7.1995.

¹² Liste publiziert in ABl. 1993 C 228/4.

- *Wenn der Gesetzgeber handeln soll: Welche Vorgehensweise bietet sich am ehesten an?*
- *Kann der Zeitraum, für den eine gesetzgeberische Massnahme erforderlich ist, begrenzt werden?*

Dieser Vorschlag beinhaltet nichts Revolutionäres, sondern fasst Verhaltensregeln zusammen, wie sie jeder gute Gesetzgeber grundsätzlich beachtet, bevor er sich entscheidet, ob und in welcher Form er gesetzgeberisch tätig sein will. Der Vorschlag ist unverkennbar durch das Subsidiaritätsprinzip geprägt, das seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages in die EG Rechtsordnung Eingang fand.¹³ Der Streit, ob das Subsidiaritätsprinzip justiziables Recht oder lediglich eine pragmatische Handlungsanweisung an die Adresse der EG Institutionen darstellt, harrt weiterhin einer Lösung. Nichtsdestotrotz publiziert die Kommission nunmehr einen jährlichen Rechenschaftsbericht über die Anwendung des Prinzips im EG Rechtsalltag.¹⁴

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der amtierende Kommissionspräsident Santer seine Dienststellen anlässlich seines Amtsantritts anwies weniger, aber dafür besser zu handeln.

Vorschlag 5

Beim Verfassen einer neuen Rechtsvorschrift muss die Kommission dafür sorgen, dass Untersuchungen über die Integration dieser Vorschrift in innerstaatliches Recht angestellt werden, und die entsprechenden Ergebnisse veröffentlichen.

Da der quantitative Gesetzesausstoss seit der Verabschiedung des Binnenmarktprogrammes merklich kleiner wurde,¹⁵ ist die Kommission nun dabei, die mitgliedstaatliche Umsetzung von Richtlinien, sowie die Anwendung der umgesetzten Richtlinien genauer zu überprüfen. Zahlreiche Binnenmarktrichtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, der Kommis-

¹³ Artikel 3b EG-Vertrag.

¹⁴ Siehe z.B. KOM (94) 533 endg., 25.11.1994.

¹⁵ Gemäss dem Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 1996 (KOM (95) 512/3, 15.11.1995) werden lediglich 19 neue Gesetzesvorschläge unterbreitet werden.

sion über die Umsetzung und die nationale Anwendung Bericht zu erstatten. Diese interne Berichterstattung wird nicht publiziert. Die Kommission beschränkt sich darauf, eine Zusammenfassung über die praktische Funktionsweise einer bestimmten Richtlinie zu veröffentlichen. Der interessierten Allgemeinheit wird erst bewusst, dass ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht, nicht vollständig oder falsch umgesetzt hat, wenn die Kommission androht, ein Vertragsverletzungsverfahren im Sinne von Artikel 169 EGV beim EuGH anzustrengen.

Einen ersten Schritt zur Umsetzung dieses Vorschlages stellen jedoch die periodischen Kommissionsberichte über den Stand der Umsetzung der Binnenmarktgesetzgebung dar. Für jeden Mitgliedstaat wird jeweils der Umsetzungsgrad des Binnenmarktprogrammes in Form einer Prozentzahl errechnet.

Vorschlag 6

Jeder Gesetzesvorschlag sollte an folgenden Kriterien gemessen werden:

- *Sind die Bestimmungen verständlich und benutzerfreundlich?*
- *Ist die Absicht, die hinter den Bestimmungen steckt, eindeutig?*
- *Stehen die Bestimmungen mit dem geltenden Recht in Einklang?*
- *Muss der Anwendungsbereich der Bestimmungen unbedingt so weit sein wie geplant?*
- *Sind die Fristen zur Erfüllung der Vorschriften realistisch und lassen sie der Wirtschaft genügend Zeit sich anzupassen?*
- *Welche Kontrollverfahren wurden vorgesehen, um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten und um Wirksamkeit und Kosten zu überprüfen?*

Bereits im Jahre 1993 fasste der Rat eine (nicht rechtsverbindliche) Resolution zur Qualität von Gemeinschaftserlassen.¹⁶ Die zehn Punkte umfassende Resolution deckt sich in etwa mit dem Inhalt des oben zitierten Vorschlages.

¹⁶ ABl. 1993 C 166/1.

Kürzlich verabschiedete die Kommission eine verwaltungsinterne Anweisung,¹⁷ die das Ziel verfolgt, qualitativ befriedigende und mit bestehenden Erlassen konsistente Rechtstexte vorzuschlagen. Der Gesetzgebungsprozess soll offen, koordiniert und überprüfbar gestaltet werden. Die Einhaltung der nachfolgenden fünf Verhaltensweisen sollen diese Ziele zu verwirklichen helfen:

- Bestehende Rechtsregeln sind in der Gesetzesplanung und -koordination strikt zu beachten. Die interdepartementale Koordination muss zum frühest möglichen Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess sichergestellt sein.
- Die bestehenden Methoden der Gesetzesevaluation sind auf Möglichkeiten der Rationalisierung und Modernisierung zu überprüfen.
- Gestützt auf die regelmässig vorzunehmenden Gesetzesevaluation haben die verschiedenen Verwaltungseinheiten Erlasse zu identifizieren, die aufgehoben oder revidiert werden müssen.
- Die Politik, vor dem Unterbreiten eines Gesetzesvorschlages eine möglichst breite Vernehmlassung durchzuführen, ist beizubehalten.
- Das Generalsekretariat der Kommission sorgt für die Koordination zwischen den verschiedenen Dienststellen.

Inwieweit diese interne Dienstanweisung zu qualitativ besseren Gesetzestexten führen wird, kann so kurz nach ihrer Verabschiedung nicht beurteilt werden. Zweifel sind aber durchaus angebracht. Verschiedene Beobachter weisen darauf hin, dass die zum Teil mangelnde Qualität von Gesetzesvorschlägen der Kommission nicht mit internen Dienstanweisungen, sondern nur mit einer generellen Reform der Kommissionsorganisation als solcher begegnet werden kann. Zu viele Dienststellen, Generaldirektionen und Kommissare mit zum Teil überlappenden Zuständigkeitsbereichen sind in der Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlages involviert. Sprachliche und inhaltliche Kompromisse sind somit bereits im Gesetzesvorschlag enthalten. Die nachfolgenden langwierigen Beratungen im Parlament und Ministerrat tragen das ihre zum Verlust der Transparenz eines Rechtserlasses bei.

¹⁷ Pressemitteilung der Kommission vom 16. Januar 1996, IP/96/43.

Vorschlag 7

Zur Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen erstellte Gutachten sollten veröffentlicht werden, um den Gesetzgebungsprozess transparenter zu gestalten.

Die Kommission hat sich bis jetzt noch nicht verbindlich geäußert, ob sie diesen Vorschlag aufnehmen will. Sofern sichergestellt ist, dass die in Auftrag gegebenen Studien auch wirklich durch unabhängige, externe Experten erstellt werden und diese zwecks Sicherung zukünftiger Aufträge nicht einfach die Kommissionsphilosophie zu einem Thema übernehmen, wäre ein solcher Schritt sicherlich zu begrüßen. Eine breitere Öffentlichkeit sähe sich wegen des dadurch verkleinerten Informationsvorsprungs der Kommission in die Lage versetzt, kompetenter an der Diskussion über Sinn oder Unsinn eines geplanten Gesetzesvorschlages teilzunehmen. Damit würde auch den Vorgaben des Subsidiaritätsprinzips nachgelebt. Vertreter der Kommission zeigen sich aber eher zurückhaltend. Dieser Vorschlag könnte aus ihrer Sicht nämlich das Vorrecht der Kommission tangieren, allein zu entscheiden, ob und wann sie zu einem Problem einen Rechtserlass vorschlagen will oder nicht.

Vorschlag 8

Die Konsultation der von der neuen Vorschrift am stärksten betroffenen Kreise, insbesondere Verbraucher, Unternehmen und Arbeitgeber, sollte wirkungsvoll, systematisch und rechtzeitig erfolgen.

Diesem Vorschlag wird bereits heute in der Praxis nachgelebt. Die Kommission wendet in letzter Zeit das Instrument der Vernehmlassung systematisch an.¹⁸ Die relativ kurzen Fristen und die nicht immer transparenten Evaluierungsmethoden sind als Mängel der Vernehmlassungspraxis herauszustreichen.

¹⁸ Das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 1996 sieht die Publikation von nicht weniger als neun Grün- und Weissbüchern vor.

Vorschlag 9

Bei jedem neuen Vorschlag sollte in der Begründung auf die erwarteten positiven wie negativen Folgen für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie für Kosten und Innovation hingewiesen werden.

Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine Referenz an das Weissbuch der Kommission zur Stärkung des Wachstums, der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung in der Union, das mitunter auch zum Molitor-Report angeregt hat.¹⁹

Vorschlag 10

Die Gründe, aus denen ein Mitgliedstaat eine neue Vorschrift der Gemeinschaft unterstützt oder ablehnt, sollten bekanntgemacht werden.

Die Schaffung von mehr Transparenz in der Arbeitsweise und Entscheidungsfindung des Ministerrats ist das Anliegen dieses Vorschlages. Trotz einiger marginaler Verbesserungen ist und bleibt der Rat, und natürlich auch der COREPER, eine Institution, die sich der Öffentlichkeit fast vollständig entzieht und im Geheimen berät.

In der gegenwärtigen institutionellen Landschaft ist der Rat die Legislative der EG. Aufzeichnungen betreffend die Beratungen der Legislative bei der Vorbereitung und Verabschiedung eines Rechtserlasses gehören in jedem demokratischen Staat mit zu den wichtigsten Materialien für dessen spätere praktische Anwendung. Nicht so in der EG. Protokolle der Ratssitzungen gehören zu den wenigen wirklich geheimen Papieren in Brüssel. Obwohl seit dem EG-Beitritt von Schweden und Finnland der Druck zu mehr Transparenz im Rat wächst, wollen die alten Mitgliedstaaten nicht auf das Privileg verzichten, geheim tagen zu können. Mehr Öffentlichkeit im Rat führe, so das Argument, zu einer Politisierung der Debatten und würde das Gremium in vielen Fällen beschlussunfähig machen.

¹⁹ KOM (93) 700 endg., 5.12.1993.

Vorschlag 11

Jede neue wichtige Rechtsvorschrift der Gemeinschaft sollte ein Verfahren für die Prüfung vorsehen, wie sich die Vorschrift in der Praxis bewährt hat und ob die gesteckten Ziele erreicht wurden. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sollten veröffentlicht werden.

Die meisten Binnenmarkt Richtlinien sehen vor, dass die Mitgliedstaaten ihren Umsetzungsakt der Kommission mitteilen. Diese veröffentlicht nachfolgend eine Mitteilung, in der sie generell über die praktischen Erfahrungen mit der Richtlinie berichtet.

Vorschlag 12

Zeitgleich mit der Kommission sollten die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften auf allen Ebenen (vom Zentralstaat bis hinunter zu den Kommunen) vereinfachen. Dies gilt auch für die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften.

Dieser Vorschlag ist mit Nachdruck zu unterstützen, da eine Rechtsvereinfachung auf Gemeinschaftsebene, wo mehrheitlich in Form von Richtlinien legiferiert wird, relativ ineffizient bleibt, solange die nationalen Rechtsumsetzungsakte in den Mitgliedstaaten und ihren territorialen Untereinheiten nicht ebenfalls einer grösstmöglichen Rechtsvereinfachung unterzogen werden. Zur Zeit bestehen keine systematischen Untersuchungen, ob die Mitgliedstaaten ihre nationalen Rechtsordnungen ebenfalls zu vereinfachen suchen. Es bleibt zu hoffen, dass die Bemühungen zur Rechtsvereinfachung auf Gemeinschaftsebene von den Mitgliedstaaten als willkommene Gelegenheit benutzt wird in ihrem Kompetenzbereich entsprechend zu handeln.

Vorschlag 13

Die Kommission sollte die Umsetzung und die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten energisch und aktiv überwachen, damit Vorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten die Einheitlichkeit des Gemeinsamen Marktes nicht gefährden. In diesem

Zusammenhang sollte die Kommission prüfen, inwieweit ihre Sondereinheit zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechtes verstärkt werden muss.

Vorschlag 14

Die Idee der Verhängung von Zwangsgeldern gegen Mitgliedstaaten, die einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes betreffend die Nichtumsetzung oder Nichtanwendung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nachkommt, sollte aktiv weiterverfolgt werden.

Entgegen der Auffassung im Molitor-Report handelt es sich bei der Möglichkeit zur Verhängung von Zwangsgeldern gegen fehlbare Mitgliedstaaten nicht lediglich um eine Idee, sondern um eine im EG-Vertrag rechtlich verankerte Sanktionsmöglichkeit.²⁰ Bis anhin ist aber kein Fall bekannt, wo die Kommission solche Zwangsgelder auch wirklich verhängt hat. Die Kommission liess aber kürzlich verlauten,²¹ dass sie nunmehr in 15 Fällen den fehlbaren Mitgliedstaaten eine solche Sanktion angedroht habe. Es bleibt abzuwarten, ob in naher Zukunft dieser Drohung auch Taten folgen werden.

Vorschlag 15

Die Kommission sollte prüfen, ob es Bereiche gibt, in denen sich die angestrebte Vereinfachung und die Ziele des Gemeinsamen Marktes besser durch Verordnungen als durch Richtlinien erreichen lassen.

Dieser Vorschlag gründet auf dem bereits erörterten Problem der Nicht- oder mangelhaften Umsetzung von Richtlinien. EG-Verordnungen haben direkte Wirksamkeit und bedürfen keiner nationalen Umsetzung. Die EuGH geht in seiner ständigen Rechtsprechung noch einen Schritt weiter, indem er den Mitgliedstaaten ausdrücklich verbietet, EG-Verordnungen in nationales Recht umzusetzen.

²⁰ Artikel 171 EGV, Nichterfüllung eines Urteils durch einen Mitgliedstaat, Zwangsgeld.

²¹ "Agence Europe" vom 14. Februar 1996.

Viele Richtlinien sind derart präzise und detailliert ausformuliert, dass dem Mitgliedstaat sowieso nur sehr wenig Spielraum bei deren Umsetzung ins nationale Recht zur Verfügung steht. Viele Mitgliedstaaten begnügen sich daher im nationalen Umsetzungsakt damit, die EG-Richtlinie wortwörtlich zu übernehmen. Auf diesem Hintergrund ist in der Tat schwer ersichtlich, warum bestimmte Richtlinien nicht direkt durch EG-Verordnungen ersetzt werden könnten. Die Richtlinien zur Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens gehören bspw. zu den schlechtest umgesetzten Erlassen des ganzen Binnenmarktprogrammes. Die Kommission dachte deshalb bereits einmal darüber nach, ob dieser Bereich nicht mittels Verordnungen effizienter geregelt werden könnte.²²

Vorschlag 16

Die Gemeinschaft sollte energisch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung weiterverfolgen, wo immer dies mit einer umfassenden Vereinfachung im Einklang steht.

Dieser Vorschlag beinhaltet nichts Neues, da er die Gemeinschaft lediglich auffordert, auch weiterhin dem „Cassis de Dijon“-Prinzip nachzuleben und - wenn immer möglich - auf eine EG-Vollharmonisierung zu verzichten.

Vorschlag 17

Die Gemeinschaft sollte ihr Gesetzgebungsprogramm für die einzelnen Bereiche möglichst frühzeitig bekanntgeben. Die Kommission sollte dafür verstärkt auf Weiss- und Grünbücher zurückgreifen.

Diesem Vorschlag trägt die Kommission seit nunmehr über drei Jahren vollständig Rechnung. Eine grosse Anzahl von Grün- und Weissbüchern wurden in der Vergangenheit publiziert oder werden gegenwärtig vorbereitet. Darüber hinaus publiziert die Kommission schon seit einiger Zeit

²² Siehe dazu auch die Ratsresolution vom 29. Juni 1995 über die Verhängung von Strafen bei der Missachtung der Binnenmarktgesetzgebung (ABl. 1995 C 188/1).

jeweils ihr jährliches Arbeitsprogramm, in dem die anstehenden Gesetzgebungsvorschläge detailliert aufgeführt sind.²³

Vorschlag 18

Die Kommission sollte die Fortschritte bei der Vereinfachung der Rechtsvorschriften, die - wo notwendig - zur Deregulierung führt, auf EG- und Länderebene aufmerksam verfolgen und dem Europäischen Parlament sowie dem Rat darüber Bericht erstatten. Die Kommission sollte die Gesamtverantwortung dafür einem ihrer Mitglieder übertragen, dem eine kleine zentrale Koordinierungsstelle zur Seite steht.

Das Kommissionsportefeuille, das sich ausschliesslich mit der Querschnittsaufgabe der Deregulierung und Rechtsvereinfachung beschäftigt, gibt es zur Zeit noch nicht. Heute steht diese Aufgabe ansatzweise im Pflichtenheft der Binnenmarkt Generaldirektion XV und dem Generalsekretariat der Kommission.

4. Schlussbemerkungen

Der Molitor-Report ist nach Jahren der Absichtsbekundungen der erste Bericht, der praktische Vorschläge zur Vereinfachung des "Acquis Communautaire" unterbreitet. Es macht den Anschein, dass die EG-Institutionen, allen voran die Kommission, bereit sind, bestehendes und zu schaffendes EG-Recht transparenter und damit anwendungsfreundlicher zu gestalten. Ob die Bemühungen die erwarteten Früchte tragen werden, kann zu diesem frühen Zeitpunkt nicht schlüssig beurteilt werden.

Bemerkenswert ist im weiteren, dass die Schaffung einer systematischen Gesetzessammlung in keinem der Molitor-Vorschläge figuriert. Es ist somit zu befürchten, dass der Rechtsanwender auch in absehbarer Zukunft noch, mit Ausnahme von einigen konsolidierten Rechtsgebieten, mit den Unzulänglichkeiten des bestehenden EG-Rechtssystems konfrontiert sein wird. Es bleibt zu hoffen, dass die rasch fortschreitende

²³ Siehe Fussnote 18.

Entwicklung und Verbreitung der elektronischen Datenverarbeitung in den nächsten Jahren doch noch zur Schaffung einer systematischen EG-Rechtssammlung führen wird.

Schliesslich müssen die Bemühungen zur Rechtsvereinfachung und Deregulierung in der EG durch eigene Anstrengungen der Mitgliedstaaten komplementiert werden. Das Subsidiaritätsprinzip bringt eben nicht nur mehr Rechte für die Mitgliedstaaten, sondern ist auch mit einigen Pflichten verbunden.