KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.6.2004
KOM(2004) 432 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

DURCHFÜHRUNG DES AKTIONSRAHMENS „AKTUALISIERUNG UND VEREINFACHUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN ACQUIS“

{SEK(2004) 774}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

DURCHFÜHRUNG DES AKTIONSRAHMENS „AKTUALISIERUNG UND VEREINFACHUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN ACQUIS“

In dieser Mitteilung wird eine Bestandsaufnahme der Durchführung der Kommissionsmitteilung vom Februar 2003 über den Aktionsrahmen „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“[1] vorgenommen.

Diese Initiative ist eine der Maßnahmen im Zuge der Kommissionsinitiative „Bessere Rechtsetzung“ vom Juni 2002[2], mit der ein übersichtlicher, wirksamer, aktueller und benutzerfreundlicher Bestand des Gemeinschaftsrechts gewährleistet und zugleich das Regelungsumfeld für die Wirtschaft verbessert werden soll, um – wie es in der Strategie von Lissabon vorgesehen ist – deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Neue Gemeinschaftsvorschriften werden neuerdings verstärkt einer integrierten Folgenabschätzung unterzogen. Die jetzige Initiative zur „Aktualisierung und Vereinfachung des gemeinschaftlich *Acquis*“ ergänzt dies, indem der Schwerpunkt auf die Vereinfachung und Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften gelegt wird.

Der dieser Mitteilung beigefügte 2. Fortschrittsbericht[3] beschreibt im Einzelnen die Fortschritte in Phase II (Oktober 2003 – März 2004) sowie die für Phase III (April – Dezember 2004) geplanten Maßnahmen; damit wird das gleitende Programm der Kommission zur Aktualisierung und Vereinfachung[4] auf den neuesten Stand gebracht.

Die Erstellung dieses Berichts fällt zusammen mit einem gestiegenen Bewusstsein – in der EU und in den Mitgliedstaaten – für eine bessere Rechtsetzung im Allgemeinen und einer Vereinfachung im Besonderen. Diese Einstellung findet ihren Niederschlag in einer gemeinsamen Initiative über die Reform des Regelwerks vom 26. Januar 2004 der vier Ratspräsidentschaften in 2004 und 2005, in den Schlussfolgerungen der Frühjahrstagung des Europäischen Rates und in den aktuellen Beratungen des Rates.

Angesichts dieser neuen politischen Dynamik ist die Kommission entschlossen, ihre Arbeit zur Aktualisierung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen *Acquis* zu intensivieren, ohne dabei allerdings die Prinzipien des im Februar 2003 angenommnen Aktionsrahmens grundlegend zu ändern.

Die Kommission hat im Februar 2003 eine Anhörung der übrigen Organe und der Mitgliedstaaten über den vorgeschlagenen Aktionsrahmen durchgeführt, jedoch nur sehr wenige Antworten erhalten. Sie begrüßt daher die Zusicherung des Europäischen Rates vom März 2004, bis Ende 2004 die Prioritäten des Rates für die Aktualisierung und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts festzulegen, die die Kommission dann – zusammen mit den Beiträgen anderer Organe und Interessengruppen – bei künftigen Aktualisierungen ihres gleitenden Mehrjahres-Programms berücksichtigen wird. Die interinstitutionelle Vereinbarung über eine bessere Rechtsetzung, die im Dezember 2003 in Kraft getreten ist,

---

1 KOM(2003) 71.
2 KOM(2002) 278.
3 SEK(2004) 774.
4 Die Kommission wird bis Ende 2004 ausführlicher über die Fortschritte berichten.

dürfte die Aktualisierung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen *Acquis* zusätzlich erleichtern.

Alles in allem kommt die Umsetzung des ehrgeizigen Aktionsrahmens für die Aktualisierung und Vereinfachung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zufriedenstellend voran. Die Ergebnisse von Phase II bestätigen, dass die Dynamik weiterhin vorhanden ist, obwohl es bei der Durchführung einiger Schlüsselmaßnahmen auch zu Verzögerungen gekommen ist. In den Phasen I und II lag der Schwerpunkt der Kommissionstätigkeit ganz klar auf der erfolgreichen Erweiterung, deren Vorbereitung Arbeiten in anderen Bereichen gebremst haben, darunter auch die Aktualisierung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen *Acquis*.

1. Inhaltliche Vereinfachung des Sekundärrechts der Gemeinschaft

Parallel zu ihrer Initiative vom Februar 2003 hat die Kommission begonnen, **die Politikbereiche auf ihr Vereinfachungspotenzial abzuklopfen**. Seit Februar 2003 ist dies in 21 Politikbereichen geschehen (13 Bereiche waren bereits in Phase II geprüft worden). Um das Vereinfachungspotenzial voll auszuschöpfen, wird das systematische Abklopfen aller Politikbereiche fortgesetzt werden.

Das **gleitende Programm für gezielte Vereinfachungsinitiativen** verläuft im Großen und Ganzen nach Plan. Im Zuge des Aktionsrahmens arbeitet die Kommission an der Vereinfachung einer Vielzahl von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (über 60 Rechtsakte). Ende März 2004 hatte die Kommission 30 Vereinfachungsinitiativen angenommen (davon 18 in Phase I und 12 in Phase II), und zwar im Allgemeinen fristgerecht. Darüber hinaus kommen laufend weitere Vorschläge hinzu. So wurden dem dynamischen Programm für Phase II acht neue Initiativen hinzugefügt (angekündigt im 1. Fortschrittsbericht[5]), und für Phase III werden jetzt im 2. Fortschrittsbericht 12 weitere Anwärter angekündigt. Zudem hat die Kommission während der Phasen I und II fünf Vereinfachungsinitiativen angenommen, ohne dass diese gesondert angekündigt waren.

Der Nutzen der Vereinfachung wird erst nach Annahme durch den Gesetzgeber und nach Inkrafttreten der vereinfachten Vorschriften spürbar werden. Am Ende von Phase II lagen dem Gesetzgeber 20 legislative Vereinfachungsvorschläge vor (acht davon waren schon vor Februar 2003 unterbreitet worden). Die Kommission ersucht daher das Parlament und den Rat, die Vorschläge möglichst bald anzunehmen und der Vereinfachung – entsprechend der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung – Vorrang vor anderen Zielen einzuräumen.

Der 2. Fortschrittsbericht enthält genaue Angaben zu der **Art der Vereinfachung**: (1) Vereinfachung von Rechtsvorschriften; (2) Vereinfachung von behördlichen Verwaltungsverfahren (EU- und einzelstaatliche Ebene); (3) Verringerung des Verwaltungsaufwands für Privatpersonen (vor allem Unternehmen). Vor dem Hintergrund der vom Europäischen Rat im März 2004 beschlossenen Prioritäten sei darauf hingewiesen, dass die Kommission bis März 2004 etwa 25 Initiativen angenommen hatte, die zu einer Verringerung des administrativen Aufwands von Privatpersonen beitragen würden (darunter acht Legislativvorschläge, die vor Februar 2003 unterbreitet wurden).

---

[5] KOM(2003) 623.

Außerdem sei darauf hingewiesen, dass kontinuierliche Anstrengungen zur Verbesserung von Qualität und Klarheit der EU-Rechtsvorschriften unternommen werden und dass hierzu im Zuge der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1998 über die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ausführliche Leitlinien aufgestellt worden waren.

2. Verringerung des Umfangs des gemeinschaftlichen Acquis

Die Kommission hatte sich 2001 vorgenommen, den Umfang des *Acquis* bis zum Ende ihrer Amtszeit um 25 % (das entspricht etwa 22 500 Seiten Amtsblatt) zu reduzieren.[6] Zur gleichen Zeit hat sie ein umfangreiches Programm zur Kodifizierung bestehender Vorschriften bis Ende 2005 angenommen[7], das den *Acquis* um geschätzte 30 000 bis 35.000 Seiten verkleinern würde. Obwohl es erst ein Jahr nach ihrem Mandatsende abgeschlossen sein sollte, hatte die Kommission damit gerechnet, dass die schrittweise Kodifizierung den Hauptanteil der geplanten Reduzierung des Umfangs darstellen würde. Andere Maßnahmen, etwa die Beseitigung überholter Rechtsvorschriften (über deren Umfang keine Schätzungen vorliegen) sowie bis zu einem gewissen Grad die legislative Vereinfachung könnten eher eine Ergänzung darstellen.

Bei der Umsetzung des Kodifizierungsprogramms ist die Kommission jedoch auf unvorhergesehene Probleme gestoßen, auf die sie zu einem großen Teil keinen Einfluss hat. Insbesondere war die Übersetzung des *Acquis* in die neuen Sprachen (die in den jeweiligen Mitgliedstaaten stattfindet) zum Zeitpunkt des Beitritts noch nicht abgeschlossen; die für die Kodifizierung erforderlichen Texte werden in den neuen Sprachen erst im Laufe des Jahres 2004 verfügbar sein.

Zum jetzigen Zeitpunkt hält es die Kommission daher nicht für wahrscheinlich, dass sich das Ziel der 25 %-igen Reduzierung bis Ende 2004 erreichen lässt. Vermutlich wird es danach allerdings nicht mehr übermäßig lange dauern, da die Kodifizierung in den einzelnen Bereichen gut vorangekommen ist

- ***Kodifizierung***

Abgesehen von den oben erwähnten Übersetzungsproblemen kommt das Kodifizierungsprogamm auf fachlicher Ebene gut voran. Die Vorarbeiten für die Kodifizierung haben während Phase II deutlich zugenommen. Bei den Rechtsakten der Kommission ist eine 100 %-ige Steigerung zu verzeichnen, bei den Rechtsakten des Europäischen Parlaments und des Rates beträgt die Steigerung sogar 200 %. Dies gilt sowohl hinsichtlich der bearbeiteten Rechtsakte als auch hinsichtlich der Anzahl der Amtsblattseiten, die diese Rechtsakte ausmachen. Insgesamt werden gegenwärtig über 10 000 Seiten bearbeitet. Neben dem Kommissionsprogramm für die Kodifizierung des *Acquis* findet eine tägliche Kodifizierung auch mittels der als Neufassung bezeichneten Legislativtechnik statt.

Was das Endprodukt anbelangt, d. h. Rechtsakte und Vorschläge für Rechtsakte der Kommission, so waren die Fortschritte während Phase II wegen des neunmonatigen Moratoriums (August 2003 bis April 2004) für die Annahme und Veröffentlichung kodifizierter Rechtsakte während der Vorbeitrittsphase gering. Mit dem Moratorium sollte

---

6 KOM(2001) 726.
7 KOM(2001) 645.

erreicht werden, dass dem Amt für amtliche Veröffentlichungen und den Beitrittsländern während der entscheidenden Phase der Beitrittsvorbereitungen kein zusätzlicher Aufwand durch das Kodifizierungsvorhaben entsteht.

Wie bereits erwähnt, bedeutet das Auslaufen des Moratoriums nicht, dass die Annahme dieser Rechtsakte in Phase III sofort schneller vorankommt, da seit dem Beitritt alle kodifizierten Akte im Prinzip in 20 Sprachen angenommen werden müssen. Das heißt, dass die Annahme der kodifizierten Texte, die am Ende des Moratoriums in elf Sprachen zur Annahme vorlagen, so lange aufgeschoben werden muss, bis die zusätzlichen Sprachfassungen verfügbar sind, und dass die Vorarbeiten an zu kodifizierenden Texten auf die neun neuen Sprachen ausgedehnt werden muss. Bis Ende 2004 werden daher kaum kodifizierte Rechtsakte förmlich angenommen und im Amtsblatt veröffentlicht werden können. Somit werden die wichtigsten Ergebnisse der Kodifizierungsübung erst im Jahr 2005 spürbar werden, wenn sich die Lage bei den Übersetzungen wieder schrittweise normalisiert hat.

Wenn die Kodifizierung nicht noch weiter verzögert werden soll, gilt es die Anstrengungen zur Übersetzung des *Acquis* in die neuen Sprachen fortzusetzen bzw. zu erhöhen. Derzeit ist davon auszugehen, dass die endgültigen Texte erst Ende 2004 veröffentlicht werden können.

Bis dahin wird die Kommission eine gesonderte Website mit Kopien der vorläufigen kodifizierten Texte in den jeweiligen Sprachen einrichten, um jedermann Einblick in den Fortgang der Arbeiten und in deren bisherige Ergebnisse zu ermöglichen.

- ***Beseitigung überholter Rechtsvorschriften***

Im 1. Fortschrittsbericht waren bereits die Hauptursachen aufgezeigt worden, die eine Beseitigung überholter Rechtsvorschriften aus dem *Acquis* erschweren; hierzu gehört insbesondere die Prüfung der Rechtsgrundlagen, die von Fall zu Fall nötig ist, um das geeignete Verfahren festzulegen. In Phase II wurden daher nur sehr wenige Rechtsakte formal außer Kraft gesetzt oder für überholt erklärt. Zudem haben sich an diesem Verfahren nur wenige Kommissionsabteilungen aktiv beteiligt.

Um ihnen die Arbeit zu erleichtern, sind Anfang 2004 detaillierte Leitlinien aufgestellt worden; die Gesamtzahl der Rechtsakte, die unter dem Aspekt geprüft werden sollen, ob sie für eine Aufhebung, eine Ungültigkeitserklärung oder eine administrative Berichtigung in der interinstitutionellen Datenbank CELEX in Betracht kommen, hat sich von 582 (wie im Februar angekündigt) auf rund 880 erhöht. Die Prüfung von 361 dieser Rechtsakte ist nun fast abgeschlossen.

Große Anstrengungen sind im letzten Jahr unternommen worden, um den *Acquis* im Hinblick auf die Erweiterung zu durchforsten. Dabei hat sich gezeigt, dass rund 40 % des *Acquis* nicht unmittelbar relevant für eine Veröffentlichung in den neuen Sprachen ist, weil die Vorschriften beispielsweise an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet oder überholt waren. Diese Zahlen sollten zwar nicht als Maßstab für den Umfang der für eine Beseitigung in Frage kommenden Rechtsvorschriften herangezogen werden, doch haben diese Arbeiten in Verbindung mit der Erweiterung zu einem deutlich besseren Überblick über den *Acquis* geführt; außerdem dürften sie die Bemühungen erleichtern, überholte Rechtsvorschriften auf formalere Art zu beseitigen.

- ***Konsolidierung***

Im Juni 2003 hat das Amt für amtliche Veröffentlichungen sein umfassendes Programm zur Konsolidierung des gesamten gemeinschaftlichen *Acquis* (in elf Sprachen) abgeschlossen; das Ergebnis ist über EUR-Lex kostenlos abrufbar. Bei der Konsolidierung sekundärrechtlicher Vorschriften werden ebenso wie bei der Kodifizierung der grundlegende Rechtsakt und alle Änderungsakte zu einem einzigen Text zusammengefügt. Obgleich die dadurch entstehenden konsolidierten Texte kein förmliches Beschlussverfahren durchlaufen und somit nicht rechtsverbindlich sind, erleichtern sie die Benutzung der Rechtsvorschriften erheblich; zugleich verringern sie deren Umfang.

Das Amt für amtliche Veröffentlichungen ist nach wie vor dabei, die EU-Rechtsvorschriften zu konsolidieren und konsolidierte Texte in dem für die anschließende formale Kodifizierung notwendigen Format zu erstellen. Die Konsolidierung des Sekundärrechts in den neuen Sprachen wird im September 2004 beginnen, sobald die erforderlichen Übersetzungen verfügbar sind, und dann entsprechend den Prioritäten ablaufen, die auf den frühest möglichen Abschluss des Kodifizierungsprogramms abzielen.