

08.10.08

Unterrichtung

durch
die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zur Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zweite strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union

Europäische Kommission
Vizepräsidentin

Brüssel, den 8. Oktober 2008

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Ole von Beust

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich danke Ihnen für die Übermittlung des Beitrags des Bundesrates zu den Zweiten Strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union (KOM(2008) 32).

Die Kommission begrüßt es, wenn sich nationale Parlamente zu ihren Vorschlägen äußern und so einen Beitrag leisten, um den Prozess der Politikgestaltung zu verbessern. Ihre Bemerkungen greife ich gerne auf und hoffe, dass Ihnen die beigefügte Antwort der Kommission nützliche Anregungen für eigene Überlegungen geben kann.

Ich freue mich auf eine weitere Vertiefung unseres politischen Dialogs und verbleibe

mit freundlichen Grüßen
Margot Wallström



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, Oktober 2008

BEMERKUNGEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION ZU EINER STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN BUNDESRATES

KOM(2008) 32 - „Zweite Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“

1. EINLEITUNG

Die Kommission dankt dem *Bundesrat* für seine Stellungnahme¹ und die darin zum Ausdruck gebrachte Unterstützung für die EU-Agenda für bessere Rechtsetzung. Die eingehende Prüfung dieser Mitteilung durch den *Bundesrat* zeigt die Bedeutung, die der Agenda für bessere Rechtsetzung beigemessen wird, welche die Kommission als Teil ihrer Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung betrachtet.

Die Bemerkungen des *Bundesrates* konzentrieren sich auf drei Elemente der Agenda für bessere Rechtsetzung:

- a) **Zu den Folgenabschätzungen** - Der *Bundesrat* begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Stärkung ihres Instrumentariums für die Folgenabschätzung. Er fordert die Kommission auf, die Folgenabschätzungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt durchzuführen und dabei insbesondere dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Der *Bundesrat* bekräftigt die Bedeutung der interinstitutionellen Zusammenarbeit bei der Folgenabschätzung und fordert die drei Organe auf, gemeinsame Folgenabschätzungen durchzuführen. Er lehnt den gänzlichen Verzicht auf die Durchführung von Folgenabschätzungen bei Gesetzesvorschlägen, die nur begrenzte Auswirkungen erwarten lassen, ab und schlägt stattdessen vor, ihren Umfang in diesen Fällen zu beschränken. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass ein externes unabhängiges Gremium, ähnlich dem deutschen „*Normenkontrollrat*“ oder dem niederländischen „*Actal*“, den bestehenden Impact Assessment Board (Ausschuss für Folgenabschätzung) ersetzen sollte. In diesem Zusammenhang stellt der Bundesrat fest, dass das Mandat der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten erweitert werden sollte.

¹ Beschluss 110/08 des Bundesrates vom 25. April 2008 (843. Sitzung).

- b) **Zur Vereinfachung** – Der *Bundesrat* fordert die EU auf, ihre Vereinfachungsbemühungen auch über das Jahr 2009 hinaus fortzuführen. Er verweist auf die große Zahl anhängiger Vereinfachungs- und Kodifizierungsvorschläge und fordert die EU auf, deren Annahme zu beschleunigen, indem insbesondere die vorhandenen Möglichkeiten für ein beschleunigtes Verfahren ausgeschöpft und die Vorschläge, die der Vereinfachung bestehender Regelungen dienen und den größten wirtschaftlichen Nutzen für Unternehmen und Verbraucher mit sich bringen, vorrangig behandelt werden.
- c) **Zur Verringerung der Verwaltungslasten** - Der *Bundesrat* hält das Aktionsprogramm zur Verringerung des Verwaltungsaufwands in der EU für eine der wichtigsten Initiativen im Bereich der Besseren Rechtsetzung. Er fordert die Europäische Union auf, das Problem des durch neue Rechtsnormen hervorgerufenen Verwaltungsaufwands durch Folgenabschätzungen und die Einführung eines Nettoziels anzugehen. Er verlangt, das Aktionsprogramm auf den gesamten europäischen Rechtsbestand auszuweiten und seinen Geltungsbereich auszudehnen.

Die Kommission möchte die vom *Bundesrat* im Zusammenhang mit diesen drei Elementen angesprochenen Punkte im Folgenden näher beleuchten.

2. FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Die Kommission teilt die Auffassung des *Bundesrates*, dass das Potenzial einer umfassenden Folgenabschätzung für den Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene noch intensiver genutzt werden kann, und unterstreicht die gemeinsame Verantwortung der beteiligten Institutionen für die volle Nutzenentfaltung des Folgenabschätzungssystems.

Der *Bundesrat* fordert eine Folgenabschätzung bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt im politischen Prozess. Hier weist die Kommission im Zuge der gegenwärtigen Überarbeitung ihres Leitfadens für Folgenabschätzung ihre Dienststellen an, ihre Folgenabschätzungen vor dem Beginn der Ausarbeitung der Initiative zu starten und u.a. in besonderem Maße mögliche Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft abzuschätzen. Dies schließt ein, unter den Handlungsoptionen immer auch die Übernahme existierender internationaler Standards zu überprüfen und das zur geplanten Initiative vergleichbare Regelungsumfeld in Drittstaaten in Betracht zu ziehen.

Betreffend des vom *Bundesrat* geforderten Subsidiaritätsprüfrasters weist die Kommission darauf hin, dass sie im Rahmen ihrer Folgenabschätzungen den Subsidiaritätstest anhand geeigneter Prüffragen durchführt, die in der gegenwärtig vorbereiteten überarbeiteten Fassung des Leitfadens der Kommission für Folgenabschätzung noch ausführlicher gefasst werden. Dies wird einen weiteren Beitrag zur Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Subsidiaritätsprüfung leisten.

Betreffend gemeinsame Folgenabschätzungen von Europäischem Parlament, Rat und Kommission weist die Kommission darauf hin, dass der „Gemeinsame Ansatz für Folgenabschätzung“ vorsieht, dass Rat und Parlament die Folgenabschätzungen der Kommission prüfen und bei wesentlichen Gesetzesänderungen selbst

Folgenabschätzungen durchführen. Geleitet vom Ziel einer besseren Ausnutzung des bestehenden Potenzials des „Gemeinsamen Ansatzes für Folgenabschätzung“ hat die Kommission bereits die Initiative ergriffen, mit der angekündigten Revision des „Gemeinsamen Ansatzes“ zu beginnen. Sie steht bereit praktische Wege zu finden, wie die Nutzung von Folgenabschätzungen durch alle EU-Institutionen im Rechtsetzungsprozess zum Vorteil von allen Betroffenen weiter gestärkt werden kann.

Die Kommission hat die Verpflichtung zur Durchführung von Folgenabschätzungen 2007 erstmals auch auf Initiativen ausgedehnt, die nicht im Arbeitsprogramm der Kommission aufgelistet waren. Ferner wurden etwa Folgenabschätzungen für ausgewählte Maßnahmen, die im Wege des Komitologie-Verfahrens beschlossen werden sollen, durchgeführt. Sie wird mit dieser Praxis auch für das Jahr 2009 fortfahren und - falls zweckmäßig - auch eine selektive Anpassung des Anwendungsbereichs der Folgenabschätzungen vornehmen. Die Kommission wird künftig eine frühzeitige Durchführung von Folgenabschätzungen und eine frühzeitige Konsultation des Ausschusses für Folgenabschätzung gewährleisten.

Die Kommission schließt nicht aus, dass in der Einführungsphase des Systems zur Gesetzesfolgenabschätzungen bestimmte Folgenabschätzungen noch Qualitätsdefizite aufwiesen. Diese sollten allerdings zwischenzeitlich, u.a. durch die grundlegende Verankerung der Methodik der Folgenabschätzung in der Arbeitsweise der Dienststellen, der Etablierung des Ausschusses für Folgenabschätzung und der angestrebten Verbesserung der Qualitätsstandards in den Leitlinien in erheblichem Umfang behoben sein. Die Kommission sieht sich in dieser Auffassung durch die Ergebnisse der 2006/07 durchgeführten externen Evaluierung des Folgenabschätzungssystems der Kommission sowie durch die Erfahrungen des Ausschusses für Folgenabschätzung bestätigt.

Die Kommission wird außerdem in der gegenwärtig in Vorbereitung befindlichen revidierten Fassung ihres Leitfadens für Folgenabschätzung den Teilbereich über die Identifizierung und Messung möglicher Verwaltungslasten, die sich aus Informations- und Berichtspflichten ergeben, weiter verbessern.

Der *Bundesrat* äußert Bedenken über die organisatorische Ansiedlung des Ausschusses für Folgenabschätzung beim Präsidenten der Kommission und über die Besetzung des Ausschusses mit hochrangigen Kommissionsbeamten. Die Verfahrensregeln des Ausschusses für Folgenabschätzung sehen jedoch im Falle eines Interessenskonfliktes die Enthaltung des betroffenen Ausschussmitgliedes von der Diskussion der betreffenden Folgenabschätzung vor. Im Jahr 2007 wurde in 6 Fällen ein solcher Interessenkonflikt festgestellt und die betroffenen Ausschussmitglieder nahmen entsprechend nicht an den betreffenden Diskussionen über die Folgenabschätzungen teil. Von 21 Fällen, in denen der Ausschuss eine Wiedervorlage einer verbesserten Folgenabschätzung verlangte, betrafen 7 die Dienste, aus denen sich die Ausschussmitglieder rekrutieren. Darüber hinaus unterliegen die Stellungnahmen des Ausschusses keinerlei Anweisungen von außen und werden zusammen mit der endgültigen Fassung des Folgenabschätzungsberichts nach der Annahme des Vorschlages durch die Kommission auf einer Internetseite veröffentlicht, was einen weiteren klaren Beleg für die Unabhängigkeit des Ausschusses darstellt.

Die Kommission sieht sich mit dem *Bundesrat* in dem Ziel einig, qualitativ hochwertige und nachvollziehbare Folgenabschätzungen zu gewährleisten. Sie hält dafür die frühzeitige Kooperation der Kommissionsdienste, deren Rückgriff auf externen Sachverstand und Konsultationen, sowie vor allem die Qualitätskontrolle des

unabhängigen Ausschusses für Folgenabschätzungen für die geeigneten Mittel. Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass sich etwa die Prüfung von Folgenabschätzungen durch den 'Normenkontrollrat' in Deutschland oder ‚Actals‘ in den Niederlanden ausschließlich auf die Messung der Verwaltungslasten beschränkt und der Ausschuss für Folgenabschätzung eine im Vergleich deutlich weiter reichende, integrale und ganzheitliche Qualitätsprüfung durchführt. Diese umfasst alle erforderlichen Prozessphasen der Folgenabschätzung und berücksichtigt die Abdeckung aller wesentlichen zu erwartenden ökonomischen, sozialen und umweltrelevanten Auswirkungen einer Initiative. Darüber hinaus werden andere wichtige Aspekte wie etwa Subsidiarität oder die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen überprüft.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Bundesrat ausdrücklich die Einsetzung der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten. Allerdings sei das Mandat der Gruppe bislang im Wesentlichen beschränkt auf Aufgaben, die unmittelbar mit der Umsetzung des Aktionsprogramms zum Abbau von Verwaltungslasten zusammenhängen. Nach Auffassung des Bundesrates sollte daher im weiteren Fortgang der Arbeiten der Gruppe und der dabei gesammelten Erfahrungen die Übertragung zusätzlicher Aufgaben geprüft werden.

Grundsätzlich schätzt die Kommission die bisherigen Beiträge der Hochrangigen Gruppe zum Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten sehr. Die Gruppe hat eine beratende Funktion.

Die bisher gemachten Erfahrungen als auch mögliche methodische Beiträge zur Identifizierung und Messung von Verwaltungslasten können wichtige Impulse zur permanenten Verbesserung der Folgenabschätzung im Bereich von Verwaltungslasten liefern. Stellungnahmen zu laufenden Folgenabschätzungen sieht das Mandat der Hochrangigen Gruppe nicht vor.

Die Gruppe wird jedoch in regelmäßigen Abständen über die Arbeit des Impact Assessment Board in Kenntnis gesetzt, wodurch ein zusätzlicher Meinungs austausch zu den bereits bestehenden regelmäßigen Kontakten mit der Kommission ermöglicht wird.

3. VEREINFACHUNG

Die Kommission begrüßt die breite Unterstützung, die der *Bundesrat* der Umsetzung der Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds entgegen gebracht hat.

Sie möchte insbesondere wiederholen, dass Vereinfachung keine „einmalige“ Übung, sondern vielmehr ein ständiger und systemischer Prozess ist. In diesem Zusammenhang hat sich die Kommission verpflichtet, bis zum Ende ihres Mandats den gemeinschaftlichen Besitzstand zu überprüfen, mit dem Ziel, Bereiche für neue Vereinfachungsinitiativen für die kommenden Jahre zu ermitteln. Mit mehr als 100 von der Kommission eingebrachten Initiativen (rund zwei Drittel des gesamten fortlaufenden Vereinfachungsprogramms) läuft die Vereinfachungsstrategie nun auf vollen Touren und bringt die ersten greifbaren Vorteile. Es ist klar, dass sich diese Dynamik über die laufende Legislaturperiode hinaus fortsetzen muss.

Darüber hinaus begrüßt die Kommission die Bestätigung des *Bundesrates*, dass unser gemeinsames Ziel, die Förderung eines besseren Regulierungsumfelds für unsere Unternehmen und Bürger, die volle Unterstützung der anderen Organe und

Mitgliedstaaten sowie ihre volle Mitverantwortung für die Verteilung der Anstrengungen erfordert. Noch immer wird der Inhalt zu vieler Vereinfachungsvorschläge im Entscheidungsprozess der Kommission verwässert und untergraben, um einen politischen Kompromiss zu erzielen.

Ungeachtet der anerkannten Bemühungen harren derzeit noch rund 45 Vorschläge zur Rechtsvereinfachung der Verabschiedung durch den Gesetzgeber der Gemeinschaft. Die Kommission hat die anderen Organe wiederholt gedrängt, die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung von 2003 rigoros umzusetzen, da sie der Ansicht ist, dass das Potenzial dieser Plattform für die Zusammenarbeit zwischen den drei Organen noch nicht hinreichend ausgeschöpft ist, um sicherzustellen, dass das Rechtsetzungsverfahren bei Vereinfachungsvorschlägen vorgezogen und beschleunigt wird.

Überdies werden aus vielen gemeinschaftlichen Vereinfachungsrichtlinien infolge später Umsetzung oder überflüssiger Überregulierung (sog. „gold-plating“) paradoxerweise ausgesprochen komplexe nationale oder regionale Rechtsvorschriften. Hier ist es in erster Linie Sache der nationalen Regulierungsbehörden, eine solche Überregulierung zu verhindern.

4. VERRINGERUNG DER VERWALTUNGSLASTEN

Die Kommission begrüßt, dass der *Bundesrat* das Programm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU unterstützt, und stimmt mit dem *Bundesrat* darin überein, dass dieses Programm eine der wichtigsten Initiativen in der Agenda für bessere Rechtsetzung ist. Außerdem teilt die Kommission die Auffassung des *Bundesrates*, dass nach den Sofortmaßnahmenpaketen von 2007 und 2008 noch weitere Schritte erforderlich sind, um bis zum Jahr 2012 das ehrgeizige Ziel einer Reduzierung der Verwaltungslasten um 25 % zu erreichen.

In Bezug auf die Vermeidung neuer Verwaltungslasten wiederholt die Kommission, dass das Ziel des Aktionsprogramms darin besteht, die durch die geltenden Rechtsvorschriften auferlegten Verwaltungslasten um 25 % zu reduzieren. Konkret betrifft die laufende Basisberechnung die Informationsverpflichtungen, die im Rahmen der 2004 durchgeführten nationalen Basisberechnungen als besonders verwaltungsaufwändig eingestuft wurden. Die Kommission hat jedoch kürzlich ihre Bemühungen verstärkt, um zu gewährleisten, dass Vorschläge für neue Rechtsvorschriften von einer rigorosen Analyse und einer ernsthaften Überprüfung durch das Folgenabschätzungssystem begleitet werden. Der Ausschuss für Folgenabschätzung prüft, ob die Kommissionsdienststellen die Folgen für den Verwaltungsaufwand richtig bewerten, bevor neue Rechtsvorschriften oder Vereinfachungsmaßnahmen vorgeschlagen werden. In diesem Sinne wird untersucht, ob durch neue Rechtsnormen hervorgerufene Verwaltungslasten in jedem Fall unabdingbar sind, um die politischen Ziele zu erreichen, oder ob mit Vereinfachungsmaßnahmen die größtmögliche Verringerung des Verwaltungsaufwands oder andere Vorteile erreicht werden.

Zum Schwerpunkt des Aktionsprogramms möchte die Kommission daran erinnern, dass auf der Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2007 eine 25 %ige Verringerung der Verwaltungslasten als Zielvorgabe festgelegt wurde, die von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam bis zum Jahr 2012 erfüllt werden soll. Seither haben sich 17 Mitgliedstaaten nationale Reduktionsziele gesetzt. Dieses gemeinsame Reduktionsziel

kann nur dann eingehalten werden, wenn alle Mitgliedstaaten und die EU-Organe das Vorhaben mittragen und es gemeinsam umsetzen. Die Kommission berechnet mit Unterstützung ihrer Berater den mit Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und nationalen Umsetzungsmaßnahmen verbundenen Verwaltungsaufwand und erarbeitet geeignete Vorschläge zu dessen Verringerung, während die Mitgliedstaaten den aus rein nationalen und regionalen Rechtsvorschriften resultierenden Verwaltungsaufwand berechnen und verringern. In diesem Sinne liegt der Schwerpunkt der laufenden Erfassungs- und Bemessungsbemühungen, und somit des EU-Aktionsprogramms, auf den Verwaltungslasten, die durch den europäischen Rechtsbestand verursacht werden.

Zur Erweiterung des Geltungsbereichs des Aktionsprogramms möchte die Kommission darauf hinweisen, dass sich die EU-Messung auf die besonders verwaltungsaufwändigen Informationsverpflichtungen in dreizehn ausgewählten vorrangigen Bereichen konzentriert. Diese vorrangigen Bereiche wurden auf der Grundlage einer 2006 durchgeführten Pilotstudie ausgewählt, mit der die in der Tschechischen Republik, in Dänemark, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich vorgenommenen Berechnungen sowie Informationen der Mitgliedstaaten und von Interessenträgern verglichen wurden. In diesen 13 vorrangigen Bereichen dürften über 80 % der mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten auf gut 40 Rechtsvorschriften entfallen. Sollte sich jedoch im Zuge weiterer Arbeiten herausstellen, dass besonders verwaltungsaufwändige EU-Rechtsvorschriften übersehen wurden, so werden diese in die Liste im Anhang aufgenommen.

Zur Erweiterung des Geltungsbereichs des Aktionsprogramms möchte die Kommission ferner darauf hinweisen, dass der derzeitige Umfang der Erfassung und Messung im Rahmen des Aktionsprogramms auf die den Unternehmen entstehenden Verwaltungskosten beschränkt ist. Dies steht im Einklang mit der Strategie für Wachstum und Beschäftigung und folgt der Stellungnahme der Interessenträger im Rahmen der 2006 erfolgten Konsultation zu dem Thema. Nur für den vorrangigen Bereich „Kohäsionspolitik“ wird die Kommission die Verwaltungsvorschriften für alle Begünstigten der Kohäsionsfonds analysieren. Die Bürger werden jedoch indirekt von den Reduktionsmaßnahmen im Rahmen des Aktionsprogramms profitieren, wenn die Unternehmen ihre Kosteneinsparungen an die Verbraucher weitergeben. Darüber hinaus steht dieses Aktionsprogramm durchaus nicht weiteren Initiativen der Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten für Bürger, Behörden und/oder den gemeinnützigen Sektor entgegen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Agenda für bessere Rechtsetzung seit ihrer Konzeption im Jahr 2005 gute Fortschritte gemacht und für Unternehmen und Verbraucher bereits konkrete Vorteile gebracht hat. Es bedarf jedoch weiterer erheblicher Anstrengungen, um mit Blick auf die ehrgeizigen Ziele dieses zentralen Elements der erneuerten Lissabon-Strategie voranzukommen. Da der Erfolg davon abhängt, wie sehr sich die Mitgliedstaaten sowie ihre regionalen und lokalen Behörden für eine bessere Rechtsetzung einsetzen, dankt die Kommission dem *Bundesrat* für seine anhaltende Unterstützung.