

20.11.08

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom
21. Oktober 2008 zur besseren Rechtsetzung 2006 gemäß
Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der
Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 319818 - vom 17. November 2008. Das Europäische Parlament hat die
Entschließung in der Sitzung am 21. Oktober 2008 angenommen.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Oktober 2008 zur besseren Rechtsetzung 2006 gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (2008/2045(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 4. September 2007 zur „Bessere Rechtsetzung 2005“: Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (13. Bericht)¹,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 4. September 2007 zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union²,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 4. September 2007 zur Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds³,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 4. September 2007 zu rechtlichen und institutionellen Auswirkungen der Verwendung von nicht zwingenden Rechtsinstrumenten („soft law“)⁴,
- in Kenntnis des Berichts der Kommission mit dem Titel: „Bessere Rechtsetzung 2006“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (14. Bericht) (KOM(2007)0286),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission mit dem Titel: „Zweite Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“ (KOM(2008)0032),
- in Kenntnis des Arbeitsdokuments der Kommission mit dem Titel: „Zweiter Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ (KOM(2008)0033),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Für 2008 vorgesehene Schnellmaßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“ (KOM(2008)0141),
- in Kenntnis des Arbeitsdokuments der Kommission mit dem Titel: „Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union – Bericht über die 2007 erzielten Fortschritte und Ausblick auf das Jahr 2008“ (KOM(2008)0035),

¹ ABl. C 187 E vom 24.7.2008, S. 67.

² ABl. C 187 E vom 24.7.2008, S. 60.

³ ABl. C 187 E vom 24.7.2008, S. 72.

⁴ ABl. C 187 E vom 24.7.2008, S. 75.

-
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Rechtsausschusses sowie der Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (A6-0355/2008),
 - A. in der Erwägung, dass sich das ordnungspolitische Umfeld der Europäischen Union an Kriterien der Klarheit und Effizienz orientieren muss,
 - B. in der Erwägung, dass die Verbesserung der Rechtsetzungsverfahren zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union beitragen kann,
 - C. in der Erwägung, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Kernprinzipien des Primärrechts darstellen und, soweit die Gemeinschaft nicht die alleinige Rechtsetzungskompetenz besitzt, unbedingt geachtet werden müssen,
 - D. in der Überzeugung, dass die einwandfreie Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in entscheidender Weise zur Konsolidierung der Autorität und der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts sowie zu einer größeren Bürgernähe von Entscheidungen und damit letztlich zu einer größeren Akzeptanz der Europäischen Union durch die Bevölkerung beiträgt und dass diese Grundsätze für die Legitimierung der Zweckmäßigkeit und des Umfangs der Maßnahmen der Gemeinschaft insofern unverzichtbar sind, weil sie den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre eigene Zuständigkeit zur Rechtsetzung im Geiste einer Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen auszuüben, und sich somit mehr Rechtssicherheit ergibt,
 - E. in der Erwägung, dass die Entwicklung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung heute der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit unterliegt, die die Schaffung von Verfahren der Abstimmung mit den einzelstaatlichen Legislativ-, Exekutiv- und Justizorganen erfordert, um sowohl die Erforderlichkeit als auch die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Europäischen Union sicherzustellen,
 - F. in der Erwägung, dass die Kommission eine Reihe von bedeutsamen Aspekten zur besseren Rechtsetzung hervorhebt, wie Folgenabschätzungen, Verringerung der Verwaltungslasten sowie Vereinfachung, Verbesserung und Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften,
 - G. in der Erwägung, dass die Kommission in diesem Zusammenhang der Aufnahme eines offenen Dialogs mit den Sozialpartnern und den einzelstaatlichen Gesetzgebern große Bedeutung beimisst,
 - H. unter Hinweis auf die Tatsache, dass die Kommission in ihrem „Ersten Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ (KOM(2006)0690) etwa 50 Kodifizierungsinitiativen für 2006 angekündigt hatte, dass dem Parlament tatsächlich nur 36 übermittelt wurden und dass außerdem 200 Kodifizierungsinitiativen für 2007 angekündigt waren und dem Gesetzgeber nur 21 vorgelegt wurden,

- I. unter Hinweis auf die Tatsache, dass die Kommission in ihrem fortlaufenden Vereinfachungsprogramm, das ihrem genannten „Zweiten Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ als Anhang beigefügt ist, die Überarbeitung und die Neufassung der in einigen Bereichen geltenden Rechtsakte (Energieeffizienz von Gebäuden, Zivilluftfahrt usw.) für gleichwertig hält,
- J. in der Erwägung, dass die Kommission zugesagt hat, ein Aktionsprogramm vorzulegen, mit dem bis 2012 die Verwaltungslasten, unter denen die Unternehmen in der Europäischen Union leiden, um 25 % verringert werden sollen, und dass sie hierfür eine Reihe von rasch auf den Weg zu bringenden Maßnahmen im Zusammenhang mit verschiedenen Legislativbereichen vorgeschlagen hat,
1. unterstützt das Ziel der Kommission, die Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu verbessern und die Belastung durch Rechtsvorschriften zu verringern, unter anderem Rechtsvorschriften abzuschaffen, die unnötig sind, das Wachstum behindern und der Innovation entgegenstehen; unterstreicht, dass in einer Reihe von Bereichen noch größere Anstrengungen notwendig sind, um zu gewährleisten, dass der größtmögliche ökonomische Nutzen aus den Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt erzielt wird;
 2. tritt für auf Grundsätzen beruhende Rechtsvorschriften ein und spricht sich dafür aus, dass der Schwerpunkt auf Qualität statt auf Quantität gelegt wird; betrachtet die Debatte über die bessere Rechtsetzung als gute Gelegenheit, um Überlegungen über die Gesetzgebung als einen Prozess anzustellen, mit dem klar definierte politische Ziele erreicht werden sollen, indem die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung verbessert werden und indem auch alle Beteiligten in sämtliche Phasen des Prozesses, von der Vorbereitung bis zur Durchsetzung, eingebunden werden;
 3. betont die Bedeutung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei den Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung, um sowohl unnötigen bürokratischen Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen abzubauen als auch ein breiteres Verständnis unter den Bürgern der Europäischen Union für die Maßnahmen zu schaffen, die entsprechend den beiden Grundsätzen nur auf Gemeinschaftsebene zu regeln sind;
 4. unterstützt die von der Kommission unternommenen Bemühungen zur Erreichung einer Vereinfachung des gemeinschaftlichen Besitzstandes;
 5. begrüßt die Verbesserung der Verfahren zur Konsultation der Betroffenen, die von der Kommission im Hinblick auf die Erarbeitung ihrer Legislativvorschläge durchgeführt wurden, und nimmt die im Allgemeinen positiven Reaktionen der konsultierten Kreise hinsichtlich der Bewertung der Art und Weise, wie die Kommission ihre Beteiligung unterstützt, zur Kenntnis;
 6. bedauert trotz der Verbesserung der Verfahren der Kommission, dass sie weiterhin unterschiedliche Dokumente im Zusammenhang mit der Vereinfachung und der besseren Rechtsetzung erarbeitet, die Listen enthalten, die nicht mit den

Vereinfachungsinitiativen übereinstimmen, was einen vollständigen Überblick über ihre Strategie verhindert; besteht darauf, dass eine Flut dieser Dokumente vermieden werden muss; ersucht die Kommission, nur ein Dokument jährlich zu erstellen; betont, dass die politische Bewertung und eine gute Zusammenarbeit auf der Ebene der Europäischen Union erfolgen muss, insbesondere durch Bemühungen des Parlaments, des Rates und der Kommission;

7. ist der Auffassung, dass objektive Folgenabschätzungen ein wichtiges Instrument bei der Bewertung von Vorschlägen der Kommission darstellen, und befürwortet deshalb eine externe und unabhängige Kontrolle der Durchführung von Folgenabschätzungen;
8. vertritt die Auffassung, dass Konsultationen und Folgenabschätzungen von grundlegender Bedeutung für besser verfasste gemeinschaftliche Rechtsvorschriften sind, und dass sie weder zu mehr Bürokratie führen noch bürokratische Stolpersteine darstellen sollen, die die Kommission daran hindern zu handeln, sondern dass sie vielmehr dazu beitragen sollen, einen soliden, wachstumsfördernden Rechtsrahmen innerhalb der Europäischen Union zu schaffen;
9. betont die Notwendigkeit von Kosten-Nutzen-Analysen, aus denen die Kostenstrukturen für Regulierungsmaßnahmen hervorgehen, wenn Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden und diese den Rechtsrahmen verändern, in dem Unternehmen und Einzelpersonen agieren; ist sich jedoch bewusst, dass solche Kosten-Nutzen-Analysen kein Ersatz für die politische Debatte über das Für und Wider bestimmter Rechtsvorschriften sind;
10. ist der Meinung, dass das Parlament und der Rat bei der Vorlage ihrer Änderungsvorschläge sowohl der Folgenabschätzung der Kommission als auch ihren eigenen Folgenabschätzungen Rechnung tragen sollten, damit die Qualität der Abfassung von Rechtsvorschriften verbessert wird;
11. ist ferner der Auffassung, dass sich objektive Folgenabschätzungen auch auf eine rechtzeitige und umfassende Konsultation der Beteiligten stützen müssen; fordert die Kommission auf, eine ausreichende Zahl von Szenarien und Strategieoptionen (darunter die Option, nichts zu unternehmen, falls dies geboten ist) als Grundlage für kosteneffiziente und nachhaltige Lösungen in ihre Folgenabschätzungen aufzunehmen;
12. hofft, dass die Aufnahme einer Abschätzung der Verwaltungskosten in die Folgenabschätzungen dazu dienen wird, deren Qualität zu verbessern;
13. betont die Bedeutung, die der politischen Bewertung zukommt, die auf der Ebene der Europäischen Union durch die Instanzen vorgenommen wird, die die Bürger vertreten, wie das Parlament oder die Einrichtungen für lokale und soziale Belange, wie der Ausschuss der Regionen bzw. der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss;
14. äußert Vorbehalte gegen die Zweckmäßigkeit der Förderung der Selbstregulierung und der Ko-Regulierung, was letztendlich zu einer „legislativen Abstinenz“ führen kann, die nur den Lobbyisten und den mächtigen Wirtschaftsakteuren zugute käme; schließt sich deshalb der Schlussfolgerung der Kommission an, dass die Rechtsetzung

- weiterhin die einfachste Möglichkeit zur Erreichung der Ziele der Europäischen Union ist und Unternehmen und Bürgern Rechtsicherheit bietet; fordert die Kommission auf, in dieser Hinsicht einen kohärenteren Ansatz zu entwickeln;
15. unterstreicht, dass bei nichtlegislativen Maßnahmen das Machtgleichgewicht und die entsprechenden Rollen der Institutionen berücksichtigt werden sollten; will aufbauend auf bisherigen Erfahrungen einen durchdachten und umfassenden Beitrag zu solchen Maßnahmen leisten; betont die Notwendigkeit politischer Unterstützung für derartige innovative Maßnahmen;
 16. ist davon überzeugt, dass das System der förmlichen Rechtsetzung der Europäischen Union innerhalb der in den Verträgen enthaltenen Schranken gestärkt werden muss und dass „Abkürzungen“ auch über informelle Vorschriften ohne verbindliche Wirkung vermieden werden müssen;
 17. ist erfreut über die Tatsache, dass die Kommission Maßnahmen getroffen hat, um den Rückstand bei der Übersetzung der Texte, die kodifiziert werden, in die neuen Sprachen der Europäischen Union abzubauen; bedauert, dass die Kommission trotz ihrer Ankündigung, etwa 50 Kodifizierungsinitiativen für 2006 und etwa 200 für 2007 vorzulegen, dem Parlament nur 36 bzw. 21 Vorschläge übermittelt hat;
 18. fordert die Kommission nachdrücklich auf, sich an die veröffentlichten Listen der Kodifizierungen und Neufassungen zu halten und dem Gesetzgeber möglichst alle angekündigten Initiativen vorzulegen und eine etwaige Nichtvorlage zu begründen; betont, dass das Parlament seinen guten Willen durch die Reform der Artikel 80 und 80a seiner Geschäftsordnung gezeigt hat, die es ermöglichen, diese Vereinfachungsinitiativen in einem rascheren und einfacheren Verfahren anzunehmen;
 19. erinnert die Kommission auch daran, dass die Kodifizierungs- und Neufassungsinitiativen vom Parlament innerhalb vertretbarer Fristen angenommen werden und dass längere Fristen bei anderen Vereinfachungsinitiativen zwar möglich sind, was aber darauf zurückzuführen ist, dass diese Initiativen normale Legislativvorschläge sind, die als solche im normalen Verfahren und innerhalb der normalen Fristen angenommen werden;
 20. bekräftigt seinen Wunsch, dass die Kommission die Neufassung als standardmäßige Rechtsetzungstechnik einführt, auch wenn die „Überarbeitung“ der bestehenden Texte vorgeschlagen wird, damit bei jeder Initiative eine Gesamtsicht des Textes, einschließlich der punktuellen Änderungen mit klarer Angabe der neuen Teile und derjenigen Teile, die unverändert bleiben, möglich ist;
 21. fordert die Kommission ferner auf zu berücksichtigen, dass – sollte eine Neufassung nicht möglich sein – nach der standardmäßigen Rechtsetzungstechnik die Kodifizierung innerhalb von höchstens sechs Monaten nach den sukzessiven Änderungen des betreffenden Rechtsakts vorgesehen werden sollte; ist der Auffassung, dass gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere

Rechtsetzung“⁵ eigens besondere Strukturen gemeinsam mit dem Rat und der Kommission geschaffen werden könnten, die eine angemessene Einbindung der Beteiligten vorsehen, um die Vereinfachung zu fördern;

22. erinnert daran, dass die wenig konkreten und ineffizienten Instrumente des „softlaw“ negative Auswirkungen auf die Entwicklung des Rechts in der Europäischen Union und auf das Gleichgewicht zwischen den Organen haben können und haben, weswegen sie nur sehr vorsichtig – soweit in den Verträgen vorgesehen und keinesfalls unter Umgehung der primärrechtlichen Kompetenzverteilung – einzusetzen sind und in jedem Fall die Rechtssicherheit gewährleistet werden muss;
23. begrüßt die Tatsache, dass die Kommission beschlossen hat, ihre neuen Vorschläge und Konsultationsunterlagen direkt an die einzelstaatlichen Parlamente mit der Bitte um ihre Reaktion im so genannten „Vorfeld der gemeinschaftlichen Rechtsetzung“ zu übermitteln, wodurch die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon vorweggenommen werden; betont nachdrücklich die Bedeutung dieser Form der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Qualität und der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, insbesondere der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit;
24. vertritt die Auffassung, dass die Umsetzung ernsthaft und proaktiv beobachtet werden sollte, um abweichende Auslegungen und eine übergenaue Umsetzung („Gold-Plating“) zu vermeiden; fordert die Kommission auf, zusammen mit Aufsichtsstellen und Expertengruppen auf gemeinschaftlicher wie auch auf nationaler Ebene eine aktive Rolle bei der Umsetzung zu spielen, da eine frühzeitige Analyse Verzögerungen und unnötige Belastungen von Unternehmen verhindern kann; fordert die Kommission auf, zu untersuchen, welche weiteren Maßnahmen ergriffen werden könnten, um die übergenaue Umsetzung von Richtlinien in einzelstaatliches Recht zu verhindern, einschließlich der Einführung eines direkten Klagerechts für die Bürger; fordert nachfassende Folgenabschätzungen, um zu analysieren, wie Entscheidungen auf nationaler und auf lokaler Ebene tatsächlich umgesetzt werden; unterstützt die zunehmend angemessene Nutzung von Verordnungen; empfiehlt erneut, dass das Parlament in enger Zusammenarbeit mit seinen nationalen Partnern ein geeignetes Verfahren zur Überwachung der Umsetzung schafft;
25. hält es im Hinblick auf effizientere Beziehungen zu den einzelstaatlichen Parlamenten für erforderlich, über ein gemeinsames Konzept für die durch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festgelegten Bedingungen zu verfügen; unterstützt uneingeschränkt die Initiative der Kommission hinsichtlich der Aufnahme eines standardisierten Fragenkatalogs, der in diesen Fällen für die Erarbeitung der zu den Vorschlägen der Kommission gehörenden Begründungen verwendet wird, wie dies in Anhang 3 zum Arbeitsdokument der Kommission SEK(2007)0737 angegeben ist;
26. begrüßt die Tatsache, dass die Kommission eine Neufassung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Bereich des Unternehmensrechts und der Vorschriften für die

⁵ ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.

Rechnungslegung und Abschlussprüfung angekündigt hat, und erwartet möglichst bald konkrete Vorschläge;

27. bekräftigt die Notwendigkeit, die unnötigen Verwaltungslasten zu verringern, die die Unternehmen tragen müssen, um den Informationspflichten nachzukommen, die durch die geltenden europäischen Rechtsvorschriften und einzelstaatlichen Bestimmungen vorgesehen sind; weist mit Nachdruck darauf hin, dass das Ziel der Kommission, bis zum Jahr 2012 eine Verringerung der Verwaltungslasten um 25% zu erreichen, ein Nettoziel sein muss, was bedeutet, dass eine Verringerung, die in bestimmten Bereichen erzielt wird, nicht durch neue Verwaltungslasten zunichte gemacht werden darf; unterstützt den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in diesem Bereich; fordert die Kommission auf, zu prüfen und sich damit zu befassen, wie die Verwaltungslasten, unter denen allgemein alle Beteiligten – nicht nur Unternehmen – leiden können, verringert werden können;
28. betont, dass weitere Bemühungen zur Vereinfachung auch in der Wechselbeziehung zwischen Kommission und Bürgern, beispielsweise in den Bereichen Auftragsvergabe, Finanzdienstleistungen, Forschungsprogramme, Regeln für staatliche Beihilfen und Beantragung von Gemeinschaftsfinanzierungen erforderlich sind;
29. erinnert an die Bedeutung der gut überlegten Verwendung von „Überprüfungsklauseln“, um zu gewährleisten, dass Rechtsvorschriften einschlägig bleiben;
30. bekräftigt seine Bereitschaft, die Zusammenarbeit mit dem Rat und der Kommission aufrechtzuerhalten und zu stärken, um den Erwartungen der Bürger und der Unternehmen hinsichtlich der Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts zu entsprechen, insbesondere was die Vorschläge für Schnellmaßnahmen angeht, durch die die Verwaltungslasten verringert werden sollen; betont nachdrücklich, dass in jedem Fall die Vereinfachung der Beschlussfassungsverfahren zur Verkürzung der Fristen den Anforderungen der in den Verträgen vorgesehenen Verfahren entsprechen muss;
31. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.