

23.02.09**Empfehlungen
der Ausschüsse**EUzu **Punkt** der 856. Sitzung des Bundesrates am 6. März 2009

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Dritte strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union

KOM(2009) 15 endg.; Ratsdok. 5791/09

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat sieht die Verbesserung der Qualität des EU-Regulierungsrahmens und die Verringerung der Bürokratiekosten in der EU als Schlüsselemente der Lissabon-Strategie an. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen, und zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung in Europa. Der Bundesrat spricht sich für ein klares und anspruchsvolles Konzept für eine bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau auf EU-Ebene aus.

...

2. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die positiven Entwicklungen bei den EU-Initiativen für eine bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau seit der letzten umfassenden Bestandsaufnahme der Kommission im Februar 2008. Dazu zählen insbesondere die Arbeiten zur Umsetzung des Aktionsprogramms zum Bürokratieabbau, die Überarbeitung der kommissionsinternen Leitlinien für die Durchführung von Folgenabschätzungsverfahren und die Durchführung und Ergänzung des Programms zur systematischen Vereinfachung des bestehenden EU-Rechts.
3. Mit Blick auf das auslaufende Mandat der amtierenden Kommission in 2009 und die Wahlen zum Europäischen Parlament wird es nach Auffassung des Bundesrates für einen nachhaltigen Erfolg dieser EU-Initiativen und für eine spürbare Entlastung von Unternehmen, Bürgern und Verwaltungen wesentlich darauf ankommen, dass sie ihren hohen politischen Stellenwert auf der EU-Agenda auch weiter beibehalten werden.

Verringerung der Verwaltungslasten

4. Das Programm zum Abbau von Verwaltungslasten befindet sich in einer entscheidenden Phase. Die aktuelle Wirtschaftslage und das Zieldatum 2012 für den angestrebten Abbau von Verwaltungslasten um 25 Prozent erfordern auch mit Blick auf die 2009 anstehenden Europawahlen und die Neubestellung der Kommission erhebliche Anstrengungen. Alle Möglichkeiten zum Abbau unnötiger Verwaltungslasten müssen nun angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt genutzt werden.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass noch vor Ablauf des Mandats der amtierenden Kommission und des Europäischen Parlaments eine Gesamtstrategie zur Erreichung des Abbauziels von insgesamt 25 Prozent bis 2012 erarbeitet wird, welche durch das neu gewählte Europäische Parlament, den Rat und die neue Kommission im Herbst 2009 ohne Verzögerung und Reibungsverluste umgesetzt werden kann. In diesem Zusammenhang wird die Kommission aufgefordert, noch bis zum Ende ihrer Amtsperiode möglichst alle Vorschläge zur Erreichung des 25-Prozent-Ziels auf europäischer Ebene vorzulegen, damit die Zielmarke bis 2012 auch tatsächlich erreicht werden kann.

6. Der Bundesrat sieht es hierzu für dringend erforderlich an, dass zusammen mit Rat und Europäischem Parlament ein interinstitutioneller Fahrplan zeitnah erarbeitet wird. Darin sollte neben der Benennung klarer Verantwortlichkeiten auch ein konkreter Zeitplan zur legislativen Umsetzung der bereits vorgeschlagenen bzw. angekündigten Abbaumaßnahmen aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten auch überprüfbare Zwischenziele in den einzelnen Sektoren vereinbart werden, um dadurch neue Impulse für eine kontinuierliche und rasche Umsetzung zu setzen.
7. Die Agenda für eine bessere Rechtsetzung kann nach Auffassung des Bundesrates nur dann erfolgreich sein, wenn spürbare Entlastungen bei den Betroffenen auch tatsächlich ankommen. Der Bundesrat spricht sich daher erneut dafür aus, dass die Spürbarkeit von Abbaumaßnahmen bei der Ermittlung der spezifischen Abbaumöglichkeiten verstärkt in den Blick genommen wird (Stellungnahme des Bundesrates vom 25. April 2008, BR-Drucksache 110/08 (Beschluss), Ziffer 3).
8. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich auch den Ansatz der Kommission, sich zunächst mit dreizehn vorrangigen Bereichen zu befassen, welche besonders kostenintensive und damit gesamtwirtschaftlich bedeutsame Informationspflichten enthalten. Er weist aber darauf hin, dass nur eine umfassende Bestandsmessung aller EU-Rechtsnormen einen vollständigen Überblick über die abzubauenen Belastungen geben kann. Mit Abschluss der Messungen in den vorrangigen Bereichen bleibt die Kommission daher aufgerufen, hier dem deutschen Beispiel zu folgen und die Kontrolle der Verwaltungslasten auf alle anderen Rechtsbereiche auszudehnen. Die von der Kommission angekündigte Vorlage sektorspezifischer Reduzierungsziele sollte zum Anlass genommen werden, das Aktionsprogramm entsprechend zu erweitern.
9. Der Bundesrat begrüßt die zentralen Beiträge der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten bei der Erarbeitung und Durchsetzung konkreter Abbauvorschläge, insbesondere im Bereich des Gesellschaftsrechts. Die unabhängige Expertengruppe hat sich damit zum eigentlichen Impulsgeber für einen ambitionierten Bürokratieabbau auf europäischer Ebene entwickelt.

10. Der Bundesrat begrüßt die mit der vorliegenden Mitteilung von der Kommission vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen im Mehrwertsteuer- und Gesellschaftsrecht. Er weist darauf hin, dass die von der Kommission in Aussicht gestellten Entlastungen in Höhe von 18 bzw. 8 Mrd. Euro nur dann in vollem Umfang zum Tragen kommen können, sofern die Vorschläge der Kommission ohne Abstriche das europäische Legislativverfahren passieren und in allen Mitgliedstaaten auch vollständig umgesetzt werden.
11. Der Bundesrat sieht in der von der Kommission genutzten Form der Darstellung des maximalen Entlastungspotentials von Abbaumaßnahmen die konkrete Gefahr, dass der Kommission weitere Anreize genommen werden, in anderen Bereichen ebenfalls ambitionierte Maßnahmen zur Reduzierung von Verwaltungslasten vorzulegen. Er fordert die Kommission daher auf, realistische Ansätze bei der Prognose des möglichen Einsparpotentials einzelner Abbaumaßnahmen zugrunde zu legen.
12. Der Bundesrat betont die Notwendigkeit einer beschleunigten Behandlung von Vorschlägen der Kommission zum Bürokratieabbau durch Rat und Europäisches Parlament. Vor diesem Hintergrund bedauert er, dass von den insgesamt 21 in 2007 und 2008 vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen bislang lediglich elf verabschiedet werden konnten.
13. Für den Erfolg der Agenda für eine bessere Rechtsetzung muss jede Ebene, sowohl die europäische als auch die nationale Ebene, ihren Beitrag zum Bürokratieabbau leisten. Der Bundesrat begrüßt daher ausdrücklich, dass bislang neben Deutschland 20 weitere Mitgliedstaaten ebenfalls nationale Reduzierungsziele festgelegt haben.
14. Bislang werden vom Aktionsprogramm der Kommission allerdings nur Kosten berücksichtigt, die in den Unternehmen anfallen. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass von einem wirklichen Bürokratieabbau nicht gesprochen werden kann, wenn zwar Erleichterungen für Unternehmen erreicht werden, diese jedoch in den Verwaltungen zu zusätzlicher Belastung und damit neuer Bürokratie führen. Die hierdurch entstehenden Mehrkosten belasten am Ende den Unternehmer als Steuerzahler erneut. Daher sollten die Messung von Informationspflichten sowie der Abbau der daraus resultierenden Verwaltungslasten auf

EU-Ebene künftig auch auf die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und den einzelnen Bürger bezogen sein. Der Bundesrat begrüßt dabei ausdrücklich, dass die Bundesregierung seit dem 1. Januar 2009 flächendeckend die Belastungen für Bürger bei neuen Regelungsvorhaben ausweist.

15. Der Bundesrat kritisiert, dass die Kommission den Vorschlag des Bundesrates vom 25. April 2008 (BR-Drucksache 110/08 (Beschluss), Ziffer 21) nicht aufgegriffen hat, das Ziel einer 25-Prozent-Reduzierung von Informationspflichten von Unternehmen als Netto-Reduzierungsziel auszugestalten. Nach seiner Auffassung kann nur so gewährleistet werden, dass Fortschritte beim Abbau des Verwaltungsaufwands nicht durch zusätzliche Verwaltungskosten, die mit neuen Rechtsetzungsvorschlägen einhergehen, untergraben werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich auf europäischer Ebene nachdrücklich für das 25-Prozent-Ziel als Netto-Reduzierungsziel einzusetzen.
16. Der Bundesrat betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, nicht nur die Belastungen aus bestehenden, sondern auch für künftige Vorhaben zu ermitteln. Der Bundesrat begrüßt dabei die Ankündigung der Kommission, in Zukunft im Rahmen von Folgenabschätzungen der Prüfung von Bürokratiekosten breiteren Raum einzuräumen. Er kritisiert allerdings in diesem Zusammenhang, dass die Kommission den Vorschlag des Bundesrates vom April 2008 nicht aufgegriffen hat, bei jedem neuen Regelungsvorschlag zwingend die Bürokratiekosten zu ermitteln (Stellungnahme des Bundesrates vom 25. April 2008, BR-Drucksache 110/08 (Beschluss), Ziffer 9).
17. Der Bundesrat hält es zur Erreichung des 25-Prozent-Netto-Reduzierungsziels zudem für unerlässlich, die Kommission zu verpflichten, bei Vorlage eines neuen Regelungsvorschlags auch eine Aussage darüber zu treffen, wie die zusätzlichen Verwaltungslasten des Vorhabens durch Abbaumaßnahmen in anderen Bereichen ausgeglichen werden können.
18. Um durchgängig ein belastbares Bild der aktuellen bürokratischen Belastung durch EU-Regelungen zur Verfügung zu haben, fordert der Bundesrat die Kommission zur Ausarbeitung eines Konzepts für ein kontinuierliches Monitoring der Bürokratiekostenentwicklung auf.

Gesetzesfolgenabschätzung

19. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit der abgeschlossenen Überarbeitung ihrer Leitlinien für Gesetzesfolgenabschätzungen in Zukunft eine strengere Prüfung der Subsidiarität und eine stärkere Quantifizierung im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen sicherstellen will. Auch die Ankündigung einer gründlicheren Überprüfung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorschlägen vor allem auf kleinere und mittlere Unternehmen (sogeannter "KMU-Test") wird zustimmend zur Kenntnis genommen. Im Hinblick auf die genauere Überprüfung der Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene regt der Bundesrat an, in Zukunft auch der Darstellung der zu erwartenden Kosten für den Verwaltungsvollzug der geplanten Regelung durch die Regionen und Kommunen breiteren Raum einzuräumen.
20. Der Bundesrat unterstreicht die Bedeutung der effizienten Nutzung von Folgenabschätzungen im Legislativverfahren der EU. Er sieht es als besonders wichtig an, Folgenabschätzungen im Lichte der Verhandlungen im Rat und Europäischen Parlament vor allem in Fällen von wesentlichen Änderungen anzupassen. Der Bundesrat stellt allerdings fest, dass es bislang kein Verfahren im Rat, Europäischen Parlament und Kommission gibt, welches derartige "wesentliche" Änderungen erfasst und bei dem geprüft wird, ob die Analyse der Folgenabschätzung den abgeänderten Vorschlag noch abdeckt.
21. Der Bundesrat bedauert in diesem Zusammenhang die mangelnden Fortschritte bei der im Jahr 2008 vereinbarten Überprüfung des interinstitutionellen "Gemeinsamen Konzepts" für die Folgenabschätzung. Er ruft Kommission, Rat und Europäisches Parlament nachdrücklich dazu auf, die ihnen zur Verfügung stehenden Einrichtungen und Mittel gegebenenfalls mit Unterstützung durch Fachkräfte aus den Mitgliedstaaten zu bündeln, um durch eine engere interinstitutionelle Zusammenarbeit zu jedem Zeitpunkt des Legislativverfahrens aktuelle und aussagekräftige Folgenabschätzungen als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung nutzen zu können.

22. Nach Auffassung des Bundesrates bedarf es hierzu auch einer sichtbaren institutionellen Flankierung. So sollte auf Ratsebene dem Wettbewerbsfähigkeitsrat eine koordinierende Funktion für Fragen zur Folgenabschätzung zukommen. Spiegelbildlich sollte auch das Europäische Parlament, beispielsweise durch die Schaffung eines Ausschusses für Fragen der Folgenabschätzung und des Bürokratieabbaus, sichtbar nach außen dafür Sorge tragen, dass Entscheidungen jeweils auf Basis aussagekräftiger und inhaltlich zutreffender Folgenabschätzungen getroffen werden.
23. Der Bundesrat bewertet die Arbeiten des kommissionsinternen Ausschusses für Folgenabschätzung (IAB) grundsätzlich positiv. Er nimmt in diesem Zusammenhang mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Ausschuss für Folgenabschätzung in zunehmendem Maße Folgenabschätzungen der einzelnen Generaldirektionen der Kommission kritisch bewertet und Empfehlungen zur Verbesserung der Folgenabschätzungen abgibt.
24. Auch die Veröffentlichung der Stellungnahmen des Ausschusses neben der Folgenabschätzung auf der Europa-Website wird vom Bundesrat ausdrücklich begrüßt. Sie trägt dazu bei, dass die Empfehlungen des Ausschusses eine wichtige Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission und auch von Rat und Europäischem Parlament spielen können. Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Kommissionshandelns sollten in Zukunft Gesetzesfolgenabschätzungen zwingend eine Begründung enthalten, sofern darin von der Stellungnahme des Ausschusses für Gesetzesfolgenabschätzung abgewichen wird.
25. Trotz der Verbesserungen, welche der Ausschuss für Folgenabschätzungen gebracht hat, ist der Bundesrat weiterhin davon überzeugt, dass ein externes unabhängiges Gremium besser geeignet ist, qualitativ hochwertige und nachvollziehbare Folgenabschätzungen zu gewährleisten. Im Hinblick auf die neue Amtsperiode der Kommission ab Herbst 2009 regt der Bundesrat erneut die Einrichtung eines unabhängigen Prüf- und Beratungsgremiums außerhalb der Strukturen der Kommission nach dem Beispiel des deutschen Normenkontrollrates an. Dieses Gremium sollte zwingend vor der Beschlussfassung des Kommissionskollegiums zur Plausibilitätsprüfung der von den Generaldirektionen dargelegten Auswirkungen auf Bürokratiebelastungen eingebunden

werden. Seine Stellungnahmen sollten zudem Bestandteil der im Kollegium beschlossenen Legislativvorlagen werden. Das unabhängige Gremium sollte auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden können, damit gesetzgeberische Veränderungen durch das Europäische Parlament und/oder den Rat in seinen Stellungnahmen berücksichtigt werden können.

26. Der Bundesrat sieht in der Aufwertung der Aufgaben der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten einen wichtigen Schritt in Richtung eines "Norm-TÜVs" auf europäischer Ebene.
27. Zudem sollte bei der Gesetzesfolgenabschätzung eine regelmäßige und intensive Einbindung auch der Regionen und Kommunen erfolgen. Diese haben meist die sachnächste Kenntnis. Gerade bei der Bewertung der Verwaltungslasten im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung durch die Kommission sollte daher in Zukunft der Beteiligung regionaler und kommunaler Verwaltungsträger breiterer Raum eingeräumt werden. Sollten sich einzelne deutsche Länder an den Folgenabschätzungen der Kommission mit eigenen Stellungnahmen beteiligen, so sieht der Bundesrat darin eine Chance, die Interessen der deutschen Länder noch stärker in den Gesetzgebungsprozess der EU zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einzubringen.

Vereinfachungsprogramm

28. Der Bundesrat erkennt die seit 2005 unternommenen Anstrengungen der Kommission für eine Vereinfachung und Kodifizierung des EU-Rechts grundsätzlich an. Die von der Kommission vorgelegte Bilanz über die im Zuge der Rechtsvereinfachung bereits erfolgte Reduzierung des EU-Rechtsbestands in Höhe von 10 Prozent ist in quantitativer Hinsicht sicherlich beeindruckend, für eine Bewertung, ob das Vereinfachungsprogramm der Kommission tatsächlich bereits zu einer spürbaren Entlastung für die Bürger und Unternehmen in der EU geführt hat, allerdings wenig aussagekräftig.

29. Die Ankündigung der Kommission, in Kürze weitere 81 Maßnahmen in die Vereinfachungsinitiativen aufzunehmen, wird vom Bundesrat grundsätzlich begrüßt. Allerdings sollte die Kommission den Eindruck vermeiden, dass sie bei der Vereinfachung des EU-Rechts lediglich einen Selbstzweck verfolgt. Vielmehr bleibt die Kommission aufgefordert, auch mit Hilfe ihres Vereinfachungsprogramms zügig spürbare Ergebnisse zur Verbesserung der Wettbewerbfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erzielen. Der Bundesrat hält es daher für erforderlich, die Kriterien für die Aufnahme von Rechtssetzungsakten in das Vereinfachungsprogramm der Kommission einer Überprüfung zu unterziehen. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Situation in Europa fordert der Bundesrat die Kommission daher erneut auf, sich vorrangig auf diejenigen Vereinfachungsmaßnahmen zu konzentrieren, die voraussichtlich den größten wirtschaftlichen Nutzen für Unternehmen und Verbraucher mit sich bringen.
30. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass von den zahlreichen Vereinfachungsinitiativen der Kommission bislang eine Vielzahl noch nicht umgesetzt worden ist. Dabei verkennt der Bundesrat nicht, dass die Kommission in vielen Fällen dazu übergegangen ist, Änderungen an bestehenden Regelungen als Vereinfachungsmaßnahme zu qualifizieren, auch wenn häufig in inhaltlicher Hinsicht andere Aspekte als die Vereinfachung der ursprünglichen Regelung im Vordergrund stehen. Er ruft daher den Rat und das Europäische Parlament dazu auf, ihre Bemühungen im Bereich der Rechtsvereinfachung deutlich zu intensivieren und diejenigen Gesetzgebungsverfahren zügig abzuschließen, die im Schwerpunkt tatsächlich eine Vereinfachung des bestehenden Rechts bezwecken.
31. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.