

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: "Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union"

KOM(2005) 97 endg.; Ratsdok. 7797/05

KEP-AE-Nr. 050913

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 13. April 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 21. März 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Mitteilung erscheint gemäß § 45a GOBR auf Verlangen des Freistaates Bayern vom 25. April 2005 als Drucksache des Bundesrates.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 022084,
Drucksache 917/04 = AE-Nr. 043278 und
Drucksache 218/05 = AE-Nr. 050836

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union

Die Herausforderungen, die die Europäische Union mit der neu gestarteten Lissabon-Strategie meistern will, sind mittlerweile allgemein bekannt. Die enttäuschende Wirtschaftsleistung der EU lässt eine Bewältigung dieser Probleme immer schwieriger werden und veranlasste die Kommission zu dem Vorschlag, Wachstum und Beschäftigung zu den Kernpunkten einer neu ausgerichteten Lissabon-Strategie zu erklären. Es wird keine Belebung von Wachstum und Beschäftigung geben, wenn wir so weitermachen wie bisher. Europäische Union und Mitgliedstaaten müssen ihre Art und Weise der Rechtsetzung noch weiterentwickeln, damit eine Vertretung der öffentlichen Interessen auf eine Weise gewährleistet werden kann, die die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit unterstützt und nicht etwa behindert.

Im Laufe der Jahre hat die Europäische Union einen komplexen rechtlichen Rahmen geschaffen, der weiterhin für wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz sorgt und den Sozialstandard verbessert, insbesondere durch die Vollendung des Binnenmarktes. Auf dem Weg zur Verwirklichung dieser Ziele hat sich auch gezeigt, dass ihre effiziente Umsetzung erheblich von der Art und Weise beeinflusst wird, in der wir regulieren. Zweck der Unionspolitik für eine bessere Rechtsetzung ist es, die Rechtsvorschriften zu verbessern und die Regulierung sinnvoller zu gestalten, um den Nutzen für die Bürger zu steigern, die Befolgung und die Effizienz der Regelungen zu stärken und die Kosten für die Wirtschaft so niedrig wie möglich zu halten, dies alles in Übereinstimmung mit den EU-Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität.

Im Kontext der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie mit den Kernbereichen Wachstum und Arbeitsplätze kündigte die Kommission ihre Absicht an, eine umfassende Initiative einzuleiten, mit der sie sicherstellen will, dass der Rechtsrahmen der EU den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Diese Initiative baut auf der Kommissionsinitiative 2002 für eine bessere Rechtsetzung auf und stärkt den Beitrag, den bessere Vorschriften zur Verwirklichung von Wachstum und Arbeitsplätzen leisten können; gleichzeitig werden die sozialen und umweltpolitischen Zielsetzungen sowie der Nutzen für Bürger und nationale Behörden in Form eines verantwortungsvolleren Regierens¹ gebührend berücksichtigt. Das bedeutet auch, dass die Intervention des Gesetzgebers sowohl bei bereits geltenden Rechtsvorschriften als auch bei neuen politischen Initiativen im richtigen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen muss. Mit der vorliegenden Mitteilung wird die in der Halbzeitbilanz angekündigte Initiative eingeleitet und es werden in Abstimmung mit der laufenden Maßnahme für eine bessere Rechtsetzung zwei Aktionslinien vorgeschlagen:

- Die *Gestaltung und Anwendung besserer Rechtsetzungsinstrumente* auf Unionsebene sollte weiter gefördert werden, insbesondere was Folgeabschätzungen und Vereinfachung angeht.
- *In engerer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sollte sichergestellt werden, dass bessere Rechtsetzungsgrundsätze* in der gesamten EU durchgängig

¹ In Kürze wird die Kommission eine Mitteilung vorlegen, in der sie die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans von 2002 - KOM(2002) 278 vom 5.6.2002 - darlegt.

von allen Gesetzgebern angewendet werden. Maßnahmen allein auf EU-Ebene werden nicht ausreichen: Die Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union durch die Mitgliedstaaten sowie nationale Rechtsetzungsinitiativen haben ebenfalls unmittelbare Wirkung, und zwar nicht nur für die nationalen Behörden und die Bürger, sondern auch für die Unternehmen, insbesondere die KMU, in der gesamten Union.

- *Der konstruktive Dialog* zwischen allen Regulierungsbehörden sowohl auf Ebene der Union als auch auf der der Mitgliedstaaten sollte *intensiviert werden*.

1. EINFÜHRUNG

A. *Bessere Rechtsetzung von entscheidender Bedeutung für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auf Ebene der Union wie auch der Mitgliedstaaten*

In den vergangenen Jahren haben die europäischen Regierungschefs und die Kommission der Straffung des Regelungsumfelds der EU zur Stärkung seiner Wirksamkeit zunehmende Beachtung geschenkt. Kommission, Europäisches Parlament und Rat haben eine Reihe von Initiativen zur Kodifizierung, Konsolidierung und Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften sowie zur Bewertung der wahrscheinlichen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Folgen neuer Rechtsetzungsvorschläge eingeleitet.

Die vorliegende Mitteilung schließt sich unmittelbar an die Halbzeitbilanz² an und legt den Schwerpunkt auf das prioritäre Ziel, die europäischen und nationalen Rechtsvorschriften zu verbessern, um die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und damit Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln. Tatsächlich bieten bessere Rechtsvorschriften, also die Sicherung der Qualität des Rechtsrahmens, für alle Seiten Vorteile. Durch eine bessere Rechtsetzung kann die Europäische Union nicht nur für Investoren, sondern auch für Arbeitnehmer, attraktiver werden, denn ihre qualitative Verbesserung wirkt sich „deutlich positiv auf die Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Produktivität aus.“ So werden nämlich „die richtigen Anreize für Unternehmen geschaffen, unnötige Kosten gesenkt und Hindernisse beseitigt, die der Anpassungsfähigkeit und Innovation entgegenstehen.“ Sie gewährleistet zudem Rechtssicherheit und dadurch die effiziente Anwendung und Durchsetzung in der gesamten Union. Außerdem können die sozial- und umweltpolitische Ziele ohne unverhältnismäßige Verwaltungskosten erreicht werden. Über die Maßnahmen der EU hinaus sollten die Mitgliedstaaten ihre eigenen Initiativen für bessere Vorschriften weiter verfolgen.

Mit der vorliegenden Mitteilung soll die Politik für die Bedeutung sensibilisiert werden, die der Umsetzung des Aktionsplans der Kommission aus dem Jahr 2002 für eine Verbesserung des Regelungsumfelds³ zukommt: Es bedarf nämlich eines kollektiven Engagements; nicht nur die Kommission und/oder die EU-Gesetzgeber, die sich bereits über eine Interinstitutionelle Vereinbarung (siehe weiter unten) verpflichtet haben, sind gefordert, sondern auch und insbesondere die Mitgliedstaaten selbst, die durch ihre nationalen Lissabon-Programme

² KOM(2005) 24 vom 2.2.2005.

³ KOM(2002) 278 vom 5.6.2002.

(Aktionspläne) beweisen müssen, dass sie sich den Grundsätzen einer besseren Rechtsetzung eindeutig verpflichtet fühlen.

Dieses Engagement auf sämtlichen Ebenen ist unabdingbar. Die Qualität des europäischen Regelungsumfelds hängt nicht nur von dem ab, was auf EU-Ebene geschieht. Internationale Vereinbarungen beeinflussen das Recht der EU und auf einem Binnenmarkt kann sich natürlich gleich welche Vorschrift – ob sie nun von der EU oder von der nationalen Ebene ausgeht – auf die Wirtschaftstätigkeit sämtlicher Unternehmen oder Bürger der Union auswirken. Hier ist eine umfassende Antwort gefragt.

Soll garantiert werden, dass Rechtsvorschriften unter Beachtung einer gemeinsamen Strategie auch tatsächlich effizient gestaltet und umgesetzt werden, müssen die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen zur Förderung besserer Rechtsvorschriften verstärken, und zwar parallel zu bereits auf EU-Ebene laufenden Maßnahmen, so dass das Problem von allen Seiten angegangen wird.

B. Alle Organe der Union sensibilisiert

Eine Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) über bessere Rechtsetzung⁴, die im Dezember 2003 von drei EU-Organen (Europäisches Parlament, Rat und Kommission) getroffen wurde, legt eine Gesamtstrategie für eine bessere Rechtsetzung im gesamten EU-Rechtsetzungsprozess fest. In der IIV werden die Selbstverpflichtungen der Kommission in ihrem Aktionsplan für eine Verbesserung des Regelungsumfelds wiederholt und die Verpflichtungen von Parlament und Rat für eine bessere Rechtsetzung dargelegt. Zu den wichtigsten Elementen zählen eine verbesserte interinstitutionelle Koordinierung und Transparenz, ein stabiler Rahmen für „Soft law“-Instrumente⁵, der ihre künftige Nutzung vereinfachen sollte, die verstärkte Verwendung der Folgenabschätzung in der gemeinschaftlichen Beschlussfassung und eine Änderung der Arbeitsmethoden durch Parlament und Rat zur beschleunigten Annahme von Vereinfachungsvorschlägen.

Im Dezember 2004 unterzeichneten die Wirtschafts- und Finanzminister aus sechs Mitgliedstaaten⁶ als Vertreter ihrer Länder im Rat (Wirtschaft und Finanzen sowie Wettbewerbsfähigkeit) ein Schreiben, das dem Prozess der besseren Rechtsetzung neue Impulse geben soll. Diese Initiative schloss sich an die gemeinsame Initiative der vier vorhergehenden Vorsitze vom Januar 2004 an. Die Kommission begrüßt diese Initiativen und weitere Aufrufe ähnlicher Art als starke politische Unterstützung für die Verbesserung der Qualität der europäischen Rechtsetzung und glaubt, dass sie eine wichtige Etappe der Weiterentwicklung einer soliden Agenda für eine bessere Rechtsetzung in ganz Europa darstellen werden.

2. MEHR EINSATZ FÜR BESSERE RECHTSVORSCHRIFTEN AUF UNIONSEBENE

Ein besseres und einfacheres Regelungsumfeld lässt sich nicht von heute auf morgen in die Tat umsetzen. Zwar hat die Union in relativ kurzer Zeit bereits große Fortschritte gemacht, dies sind jedoch nur die ersten Schritte auf einem Weg, der

⁴ ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.

⁵ „Soft law“-Instrumente (nicht bindende Dokumente) stehen für Koregulierung und Selbstregulierung.

⁶ Zu den anfänglichen vier Mitgliedstaaten Irland, Niederlande, Luxemburg und Vereinigtes Königreich stießen Österreich und Finnland hinzu, die im Jahr 2006 den Vorsitz inne haben.

immer weiter verfolgt werden muss. Da der Halbzeitbilanz über die in Lissabon gesetzten Ziele zufolge Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzschaffung unbedingt gefördert werden müssen, soll mit der vorliegenden Mitteilung eine Beschleunigung des eingeleiteten Prozesses bewirkt werden. Damit Wachstum und Beschäftigung tatsächlich gefördert werden können, benötigen unsere politischen Ziele einen umfassenden rechtlichen Unterbau, der den freien Verkehr auf einem echten Binnenmarkt unter gleichzeitiger Berücksichtigung von Umweltschutz- und Sozialanliegen sicherstellt. Dies kann nach Auffassung der Kommission erreicht werden, indem wir den bestehenden Rahmen für eine bessere Rechtsetzung als Grundlage nehmen und noch engagierter und energischer auf das Gleichgewicht zwischen politischer Agenda und wirtschaftlichen Kosten der Regulierung hinarbeiten. Dazu gehört auch, dass sorgfältig analysiert wird, welcher Regulierungsansatz angezeigt ist und insbesondere, ob Rechtsvorschriften für den jeweiligen Sektor oder die jeweilige Themenstellung vorzuziehen sind, oder ob Alternativen wie Koregulierung oder Selbstregulierung in Erwägung gezogen werden sollten. Für Koregulierung und Selbstregulierung sieht die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung gemeinsame Definitionen, Kriterien und Verfahren vor. Insgesamt wird dies die effiziente Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit stärken.

A. Folgenabschätzung

Die Verpflichtung der Kommission zu einer integrierten Folgenabschätzung basiert auf dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und ist so ausgelegt, dass politische Entscheidungsträger ihre Beschlüsse auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der möglichen **wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Folgen** neuer Rechtsvorschriften fassen können. Kernstück dieses integrierten Ansatzes ist eine gründliche und ausgewogene Abwägung aller Folgen, die es erlaubt, eine umfassende Analyse zu präsentieren und gegebenenfalls Kompromisse zu ermitteln. Eine der Kernideen ist dabei, dass Gründlichkeit und Umfang einer Folgenabschätzung und somit auch die Höhe der dafür verwendeten Mittel im richtigen Verhältnis zur voraussichtlichen Natur des Vorschlags und seiner wahrscheinlichen Folgen stehen. Schließlich müssen Folgenabschätzungen mit einer breit angelegten **Konsultation** einhergehen, bei der sämtliche interessierten Kreise, die an der Gestaltung neuer Regeln mitarbeiten wollen, ausreichend Zeit haben, ihre Vorstellungen einzubringen.

Gewiss stellt das derzeitige Instrument der Folgenabschätzung bereits eine solide Grundlage dar; die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass die Beurteilung wirtschaftlicher Auswirkungen intensiviert werden muss, um zu der Verwirklichung der Ziele einer neu ausgerichteten Lissabon-Strategie beitragen zu können. Eine Verstärkung des wirtschaftlichen Pfeilers der Folgenabschätzung stellt weder die Bedeutung der "nachhaltigen Entwicklung" noch den integrierten Ansatz in Frage, der die Basis der Kommissionsstrategie bleiben wird. Eine Vertiefung der wirtschaftlichen Analyse, die auch Wettbewerbsaspekte behandelt, sollte die Qualität der Abschätzung der wahren Folgen aller Vorschläge verbessern. Dies wird somit beträchtlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit einem echten Wettbewerb und auch zur weiterhin korrekten Beurteilung der Konsequenzen von Maßnahmenvorschlägen für Gesellschaft und Umwelt beitragen. Dieser Ansatz wird im Kontext der allgemeinen **Aktualisierung der Leitlinien für die Folgenabschätzung** bekräftigt und umgesetzt werden, die ab April 2005 gelten sollen. Zudem werden folgende Maßnahmen für notwendig gehalten:

- Die Kommission hat entschieden, dass in der Regel Initiativen, die in ihrem Legislativ- und Arbeitsprogramm 2005 vorgesehen sind (wesentliche Vorschläge für Rechtsakte genau so wie die wichtigsten bereichsübergreifenden Vorschläge anderer Art zur Bestimmung der politischen Richtung) Gegenstand einer integrierten Folgenabschätzung⁷ sein sollten. Die Transparenz wird durch die Veröffentlichung von *Fahrplänen (Roadmaps) für Folgenabschätzungen* verstärkt, die erste Anhaltspunkte über die zu beurteilenden Hauptfragen sowie über den Ablauf der anschließenden Analysen bieten. Die Roadmaps für das Legislativ- und Arbeitsprogramm 2005 sind bereits öffentlich einsehbar⁸. Die Kommission will neue Möglichkeiten für eine frühzeitigere und stärker strategisch ausgerichtete Verwendung von Roadmaps bei der Planung und Programmierung von Kommissionsinitiativen sondieren, insbesondere in der Form öffentlicher Konsultationen. Auf diese Weise wird sie sicherstellen, dass Vorschläge für Rechtsakte auf alle potenziellen Folgen hin umfassend begutachtet werden.
- Die Kommission wird untersuchen, wie die Quantifizierung der **Verwaltungskosten** besser in ihre integrierten Folgenabschätzungen aufgenommen werden kann, und welche Möglichkeiten es gibt, einen gemeinsamen Ansatz von EU-Organen und Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu entwickeln. Der Rat (Wirtschaft und Finanzen) und der Europäische Rat⁹ haben unterstrichen, wie wichtig es ist, die Verwaltungskosten zu messen. In diesem Kontext leitet die Kommission gerade eine Pilotphase¹⁰ ein, während der Prüfverfahren für die quantitative Beurteilung solcher Belastungen durch bestehende und vorgeschlagene Rechtsvorschriften der Gemeinschaft getestet werden sollen. Die ersten Ergebnisse werden im Herbst 2005 verfügbar sein. Nach Abschluss der vorbereitenden Arbeiten wird die Kommission entscheiden, ob und auf welche Weise sie diesen Aspekt stärker in ihre Standardmethodik aufnimmt.
- Die Kommission wird die frühzeitige externe Validierung der Methodik ihrer Folgenabschätzungen verstärken. Zu diesem Zweck wird sie bis Anfang 2006 eine umfassende und unabhängige **Bewertung des Folgenabschätzungssystems** unter dem Blickwinkel seiner Umsetzung seit 2002 und seiner Weiterentwicklung einleiten und sich in diesem Kontext von externen Sachverständigen zur Methodik ihrer Folgenabschätzungen beraten lassen (siehe Abschnitt 4). Parallel dazu ist es wichtig, dass die zuständigen Abteilungen die Qualität von Folgenabschätzungen vor ihrer Freigabe zur dienststellenübergreifenden Prüfung stärker kontrollieren.
- Folgenabschätzungen auf europäischer Ebene liegen nicht allein in der Verantwortung der Kommission. Die **Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung** erkennt die Bedeutung von Folgenabschätzungen zur Verbesserung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften an und legt auch dar¹¹, dass bei Anwendung des Verfahrens der Mitentscheidung das Europäische Parlament und der Rat vor der Annahme einer wesentlichen Abänderung ebenfalls

⁷ Für Rechtsakte im Rahmen der Durchführungsbefugnisse der Kommission (beispielsweise Wettbewerbsentscheidungen oder Rechtsakte mit kommissionsinternem Geltungsbereich) wird normalerweise keine Folgenabschätzung durchgeführt.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

⁹ Rat (Wirtschaft und Finanzen) vom 21. Oktober 2004 und Europäischer Rat vom 4. und 5. November 2004.

¹⁰ Siehe SEK(2005) 175. Zu den Pilotprojekten werden Bereiche wie Statistik und Bauprodukte gehören.

¹¹ Abl. C 321 vom 31.12.2003, S. 4, Punkt 30.

Folgenabschätzungen vornehmen lassen können¹². Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Vorgehen unabdingbar ist, und hofft, sich bald mit dem Europäischen Parlament und dem Rat auf die Schlüsselemente eines gemeinsamen Ansatzes für Folgenabschätzungen in den verschiedenen Phasen des Rechtsetzungsprozesses einigen zu können.

B. Prüfung schwebender Rechtsetzungsvorschläge

Die Kommission beabsichtigt, von 2005 an die Bewertung schwebender Vorschläge noch gründlicher als bisher durchzuführen. Hierzu beabsichtigt die Kommission, beim Rat/Parlament befindliche schwebende Vorschläge auf ihre allgemeinen Relevanz, ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf sonstige Folgen zu prüfen. Dabei könnte die Kommission möglicherweise die Änderung, Ersetzung oder Zurückziehung solcher schwebenden Vorschläge in Betracht ziehen. Wo immer möglich, werden dabei die Ansichten der Anwender sowie generell der Betroffenen von Rechtsakten berücksichtigt werden. Die Prüfung wird sich auf Vorschläge konzentrieren, die vor dem 1. Januar 2004 angenommen worden sind, insbesondere auf solche,

– die seit beträchtlicher Zeit im Rechtsetzungsverfahren keine wirklichen Fortschritte gemacht haben;

– für die keine Folgenabschätzung durchgeführt worden ist oder bei denen die Folgenabschätzung nach übereinstimmender Ansicht einer erheblichen Zahl der Mitrechtsetzern, Betroffenen und/oder Sachverständigen deutliche Schwächen aufgedeckt hat;

– bei denen neue wissenschaftliche Erkenntnisse, Marktentwicklungen oder gesellschaftliche Veränderungen eine Überprüfung des ursprünglich gewählten Ansatzes rechtfertigen.

C. Vereinfachung bestehender EU-Rechtsvorschriften

Im Februar 2003 hat die Kommission einen Aktionsrahmen zur Verminderung des Umfangs des gemeinschaftlichen *Besitzstandes* auf den Weg gebracht, um die Rechtsvorschriften besser zugänglich zu machen und das geltende Recht zu vereinfachen. Auf dieser Grundlage hat die Kommission ein rollierendes Programm zur Vereinfachung¹³ entwickelt und ungefähr 30 Initiativen vorgestellt, die für Wirtschaftsteilnehmer, Bürger und einzelstaatliche Verwaltungen zu Vereinfachungen führen werden. In der Interinstitutionellen Vereinbarung „Verbesserung der Rechtsetzung“ haben die Organe die Bedeutung anerkannt, die der Vereinfachung des bestehenden EU-Rechts unter Wahrung der Substanz der Gemeinschaftspolitik zukommt.

Auf Anregungen der Mitgliedstaaten hin, EU-Rechtsvorschriften zu ermitteln, die von einer Vereinfachung profitieren könnten, beschloss der Rat Wettbewerbsfähigkeit im November 2004 eine Prioritätenliste von ungefähr 20 (nach 15 Prioritäten geordneten) Rechtsvorschriften. Die Kommission hat bereits zu drei

¹² Die erste dieser Folgenabschätzungen wurde 2004 für die Änderung der Batterie-Richtlinie durch den Rat durchgeführt, auf Vorschlag der Kommission. Insgesamt begrüßten die Mitgliedsstaaten diesen Pilotvorschlag, der 2005 von der luxemburgischen Ratpräsidentschaft formal bewertet werden wird.

¹³ „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“ - KOM(2003) 71 vom 11.2.2003.

der Prioritäten Vorschläge gemacht und beabsichtigt, sich auch zu den anderen schnellstmöglich zu äußern. Die Kommission wird zu prüfen versuchen, ob zusätzliche Rechtsetzungsmaßnahmen unter den vom Rat akzeptierten Vorschlägen der Mitgliedstaaten ermittelt werden können, die noch nicht auf dieser Prioritätenliste standen.

Den Beitrag besserer Rechtsetzung zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern heißt aber auch zu bewerten, inwiefern EU-Rechtsvorschriften noch relevant und verhältnismäßig sind, und insbesondere zu erwägen, wie sie sich tatsächlich in den Mitgliedstaaten insgesamt auswirken, wenn diese die EU-Rechtsvorschriften umsetzen und anwenden. Die Kommission schlägt folgende Maßnahmen vor:

- Stärkung der Verfahren zur Ermittlung von Rechtsvorschriften, die vereinfachungsbedürftig sind, d. h. von solchen, bei denen eine sorgfältige Bewertung ergibt, dass sie für Bürger und Unternehmen in der EU im Vergleich zu der mit ihnen angestrebten Wahrung öffentlicher Interessen eine unverhältnismäßig große Belastung und Komplikation darstellen. Auch Erkenntnisse aus Vertragsverstoßverfahren werden hierbei einfließen. In die Bewertung der Rechtsvorschriften werden auch deren Verfasser, die mit ihrem Vollzug Betrauten, Unternehmen, Bürger und Betroffenen im weiteren Sinn und einbezogen, um festzustellen, welche Rechtsvorschriften sie vor allem für vereinfachungsbedürftig halten. Wenn sich bei einer solchen Bewertung eindeutig ergibt, dass sich das öffentliche Interesse ebenso gut mit einfacheren Mitteln erreichen lässt, sollte die Änderung oder Aufhebung eines Rechtsakts erwogen werden. Mit dieser Maßnahme sollen erhebliche Verbesserungen in einem breiten Spektrum wichtiger Politikbereiche ermittelt werden, und der Erfolg wird davon abhängen, dass alle Regulierungsinstanzen sich politisch stark dafür einsetzen, dass konkrete Ergebnisse erzielt werden.
- Die Kommission wird, wo dies angemessen ist, integrierte sektorale Maßnahmenpläne für Vereinfachung erarbeiten. In einigen Bereichen, etwa für die Fischerei, die Landwirtschaft und technische Vorschriften für Produkte hat die Kommission bereits mit der Erarbeitung solcher Maßnahmenpläne begonnen; sie werden uns bei unserem Streben nach Vereinfachung mehr Flexibilität, Kohärenz und Kontinuität ermöglichen. In diesen Bereichen dürften sich Ergebnisse bereits 2005 einstellen. Im Oktober 2005 soll eine Mitteilung zu dieser Thematik vorgelegt werden; und anschließend soll 2006/2007¹⁴ eine neue Phase des Vereinfachungsprogramms der Kommission auf den Weg gebracht werden.
- Förderung der Nutzung europäischer Normen als fachliche Unterstützung der europäischen Rechtsetzung oder als Alternative dazu.

¹⁴

Der im Februar 2003 von der Kommission auf den Weg gebrachte Aktionsrahmen ist Ende 2004 ausgelaufen, so dass für die künftigen Vereinfachungsarbeiten der Kommission neue Leitlinien festgelegt werden müssen.

3. FÖRDERUNG BESSERER RECHTSETZUNG AUF EBENE DER MITGLIEDSTAATEN

A. *Bessere Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten*

Indem sie die Verbindung zwischen besserer Regulierung als Vorbedingungen für höheres Wachstum sowie mehr und bessere Arbeitsplätze anerkennt, hat die Kommission bereits vorgeschlagen, dass „bessere Rechtsetzung“ Teil der nationalen „Lissabon“-Programme wird, und empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten über ihre gegenwärtigen und für die Zukunft beabsichtigten Tätigkeiten berichten. Fortschritten in diesem Bereich wird die Kommission im Zuge ihrer Bewertung von Wirtschaftsreformen in der Union große Bedeutung beimessen und über diese Angelegenheit in ihrem jährlichen Fortschrittsbericht im Rahmen der vorgeschlagenen neuen Struktur des Regierens der Lissabon-Strategie berichten.

Bessere Rechtsetzung ist aber nicht ausschließlich Angelegenheit der Europäischen Union. Allein durch Maßnahmen auf EU-Ebene lässt sie sich nicht verwirklichen. In einigen Mitgliedstaaten wurden Gesetzesvorschläge bereits auf ihre Auswirkungen hin beurteilt, in anderen ist dies jedoch nicht der Fall. Die Kommission empfiehlt, dass alle Mitgliedstaaten nationale Strategien für bessere Rechtsetzung und insbesondere Folgenabschätzungssysteme für die integrierte Bewertung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und Umweltfolgen erstellen und die dazu erforderliche Infrastruktur in Abhängigkeit von den nationalen Gegebenheiten schaffen. Derartige nationale Systeme würden es ermöglichen, die gesamten Auswirkungen neuer Rechtsetzungsvorschläge angemessen berücksichtigen zu können, einschließlich ihrer Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit, wie es im Lissabon-Aktionsplan¹⁵ gefordert wird. Darüber hinaus sind sektorale Umfragen auf einzelstaatlicher Ebene nützliche Hilfsmittel zur Verbesserung der Qualität bestehender nationaler Rechtsvorschriften, damit sie eine wettbewerbsorientierte Ausrichtung erhalten, ohne dass eigentliche politisches Ziel der Vorschrift aufgegeben wird¹⁶. Die Kommission wird es den Mitgliedstaaten nahe legen, Folgenabschätzungen mit einer ähnlichen Reichweite anzustreben, wie sie die integrierte Folgenabschätzung der Kommission aufweist. Bei der Formulierung neuer nationaler Rechtsvorschriften werden die Mitgliedstaaten ersucht, soweit wie möglich zu berücksichtigen, welche Folgen die Rechtsvorschrift auf dem Binnenmarkt und für andere Mitgliedstaaten hat.

B. *Vereinfachung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften*

Die Vereinfachung nationaler Maßnahmen ist Aufgabe der Mitgliedstaaten. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, Vereinfachungsprogramme und zu ihrer Unterstützung an die nationalen Gegebenheiten angepasste Infrastrukturen zu schaffen. Der Austausch bewährter Praktiken und die gegenseitige Begutachtung zu diesem Thema werden dringend empfohlen. Die Kommission wird auch dann auf Vereinfachung dringen, wenn es darum geht, nationale Umsetzungsmaßnahmen zu prüfen, insbesondere bei der Umsetzung von Richtlinien der Gemeinschaft,

¹⁵ Siehe Seite 14 im Dokument SEK(2005) 192, der der Halbzeit-Bilanz der Lissabon-Strategie beigelegt wurde (siehe oben, Fußnote 2).

¹⁶ Idem.

Vertragsverstoßverfahren nach Artikel 226 EG-Vertrag und der Notifizierung neuer technischer Verordnungen nach Richtlinie 98/34/EG¹⁷.

In harmonisierten Bereichen wird das Verfahren des vorbeugenden Gesprächs zwischen den Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten¹⁸ weiter ausgebaut, um die rechtzeitige und korrekte Umsetzung von Richtlinien zu verbessern und „Übererfüllung“ zu vermeiden (d. h. die Einführung von Verfahren, die sich nicht automatisch aus der Richtlinie ergeben), um zu erörtern, wie Maßnahmen dort, wo solche Probleme wahrscheinlich auftreten werden, am besten umgesetzt werden können.

In nicht harmonisierten Bereichen sollen zwar einerseits Bestimmungen beseitigt werden, die im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen oder stehen würden, während andererseits die Verfahren und vorbeugenden Kontrollen der Richtlinie 98/34/EG zur Verbesserung der Qualitäten nationaler Regulationsmaßnahmen beitragen dürften, und zwar hinsichtlich einer verbesserten Transparenz, Verständlichkeit und Effizienz. Im Bereich des freien Güterverkehrs ermöglichen sie es der Kommission sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften es den Wirtschaftsteilnehmern erlauben, die Vorteile der gegenseitigen Anerkennung¹⁹ auch tatsächlich zu nutzen.

Die Transparenz des Notifizierungsverfahrens der Richtlinie 98/34/EG²⁰ erlaubt ein Eingreifen nicht nur der Kommission oder anderen Mitgliedstaaten, sondern auch allen anderen Betroffenen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten ermutigen, ihre Ansichten über bereits angenommene Vorschriften sowie über beste Verfahren und Regelungsansätze auszutauschen. In Sektoren, die (in enger Abhängigkeit vom wissenschaftlichen und technischen Fortschritt) erstmals reguliert werden, wird die Kommission die Anwendung dieser Richtlinie ausdehnen, um auf die Entwicklung nationaler Regeln Einfluss zu nehmen. Dadurch ließe sich das Subsidiaritätsprinzip konsequenter anwenden, nationale Bestimmungen könnten verbessert und klarere Anzeichen für bestehenden Harmonisierungsbedarf ermittelt werden .

¹⁷ Gemäß Richtlinie 98/34/EG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Entwürfe aller neuen technischen Vorschriften über Produkte und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft im nicht harmonisierten Bereich zu übermitteln. Dadurch soll in diesen Sektoren die Einführung neuer Hindernisse für den Binnenmarkt verhindert werden. Es ist geplant, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie auf weitere Dienstleistungen auszudehnen.

¹⁸ „Bessere Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ - KOM(2002) 725 vom 16.5.2003.

¹⁹ Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung – bei dem unterstellt wird, dass ein in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltes oder in Verkehr gebrachtes Erzeugnis auch in allen anderen Mitgliedstaaten in Verkehr gebracht werden kann – ist besonders dazu geeignet, Hindernisse für den freien Warenverkehr zu beseitigen, die sich aus Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten ergeben. Dies gilt für nationale Regeln im nicht harmonisierten Bereich ebenso wie im harmonisierten Bereich, wenn die Umsetzungsregeln über die Mindestanforderungen von Gemeinschaftsrichtlinien hinausgehen, ohne dass dies eine unzulässige Abweichung darstellt.

²⁰ Diese Rechtsvorschrift sieht ein „Transparenzverfahren“ vor, bei dem die Kommission und die Mitgliedstaaten von einem Mitgliedstaat mitgeteilte Entwürfe technischer Vorschriften prüfen können, bevor sie in Kraft treten, um festzustellen, ob ggfs. Verstöße gegen die Bestimmungen des Vertrags vorliegen oder neue Hindernisse im Binnenmarkt errichtet werden.

4. BERATUNG DURCH EXPERTEN FÜR REGULIERUNG UND DURCH DIE BETROFFENEN PARTEIEN

Um die Erarbeitung von Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung sowohl auf nationaler wie auch auf EU-Ebene zu erleichtern wird die Kommission im Laufe des Jahres 2005 eine **Gruppe von hochrangigen nationalen Rechtsetzungssachverständigen** einsetzen. Diese Gruppe wird den Auftrag erhalten, die Kommission in allgemeinen Fragen der Rechtsetzung zu beraten, und dabei alle relevanten Gesichtspunkte zu berücksichtigen, einschließlich von Fragen der Umsetzung und des Vollzugs (da ja die Rechtsvorschriften zumeist auf Ebene der Mitgliedstaaten vollzogen werden). Die Gruppe soll sowohl Rechtsvorschriften der EU als auch der Einzelstaaten untersuchen und könnte daher eine effiziente Schnittstelle zwischen der Kommission und maßgeblichen staatlichen Behörden darstellen. Ihre Aufgabe wird es sein, das Regelungsumfeld für Unternehmen, Verbraucher, Industrie, die Sozialpartner und überhaupt für die Bürger zu verbessern, so dass soziale und Umwelt-Zielsetzungen kostengünstig erfüllt und Beiträge zur Verbreitung bester Verfahren und von Know-how über Belange der besseren Rechtsetzung innerhalb der EU geleistet werden können.

Mit dieser hochrangigen Gruppe wird die Kommission die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stärken, indem sie diese bei ihren Initiativen zur Förderung der Umsetzung besserer Rechtsvorschriften in den Einzelstaaten unterstützt (insbesondere Indikatoren über die Regulierungsqualität und gegenseitige Begutachtung der Fähigkeiten in Mitgliedstaaten, das Regelungswesen zu steuern). Hierdurch wird sich die Qualität der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften auf Ebene der Mitgliedstaaten verbessern, z. B. durch eine gemeinsame Untersuchung, inwiefern EU-Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten bei der Umsetzung „übererfüllt“ werden) d. h. durch die Einführung von Anforderungen oder Verfahren bei der Umsetzung einer EU-Rechtsvorschrift, die diese Rechtsvorschrift gar nicht vorsieht.

Die Kommission möchte in dieser Gruppe die Entwicklung eines kohärenten Satzes **gemeinsamer Indikatoren** erörtern, um mit ihnen den Fortschritt bei der **Qualität des Regelungsumfelds** sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten selbst als Grundlage für einen Leistungsvergleich zu beobachten. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten nahe legen, solche Indikatoren zu benutzen, damit sie im Rahmen ihrer nationalen Lissabon-Programme Zielvorgaben und Prioritäten für ihre verbesserten Regulierungsprogramme in den nächsten Jahren festlegen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Kommission auch, mit den Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Vergleichbarkeit und Komptabilität zwischen nationalen Programmen zusammenzuarbeiten.

Eine weiteres, von dem ersten unabhängiges Netz soll eingesetzt werden, um die Kommission zu beraten; ihr werden Fachleute für Fragen der besseren Rechtsetzung angehören, darunter Wissenschaftler und Praktiker aus den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Bei ihr kann die Kommission in fachlichen Fragen externen Sachverstand und Rat einholen. Sie wird von Fall zu Fall beauftragt werden, zur wissenschaftlichen Stringenz der für bestimmte Folgenabschätzungen gewählten Methodik beratend Stellung zu nehmen. Dadurch wird sie der Kommission eine bessere Grundlage für die Entscheidung bereitstellen, welche Gestalt und Reichweite ihre Folgenabschätzung haben soll.

Aus dem Vorstehenden folgt, dass diese Gruppe zu allgemeinen Themen und zur Methodik beratend tätig werden sollen, aber keine zusätzliche Ebene darstellen, auf der etwa einzelne Entwürfe von Vorschlägen für Rechtsvorschriften systematisch geprüft würden.

Jedes Kommissionsmitglied wird auf der Internetseite zu seinem Verantwortungsbereich einen öffentlichen Zugang zur besseren Rechtssetzung schaffen. Dieser wird den Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, und den Bürgern die Möglichkeit geben, Verwaltungslasten zu identifizieren, die sich durch Gesetzgebung in ihrem Verantwortungsbereich ergeben, so dass dies entsprechend berücksichtigt werden kann. Diese Zugänge werden auf der Startinternetseite der Kommission beworben werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Es ist im Interesse der öffentlichen Stellen, der Unternehmen, der Bürger und der Sozialpartner, dass Märkte und Unternehmen effizient funktionieren. Ihr Funktionieren hängt mehr und mehr von dem Regelungsumfeld ab, in dem sie tätig sind. Europäische Rechtsetzung findet statt in Bereichen gemeinsamer Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten (z. B. Binnenmarkt, Sozial- und Umweltpolitik, Verbraucherschutz) oder in Bereichen, wo sie eher die Aufgabe hat, nationale Maßnahmen zu koordinieren und zu ergänzen (zum Beispiel bei der Gesundheits- und der Industriepolitik). Daher müssen Initiativen für bessere Rechtsetzung auf allen Ebenen der Verwaltung verbessert werden, und den Mitgliedstaaten kommt eine wesentliche Verantwortung dabei zu, eine bessere Rechtsetzung im den Bereichen zu fördern, in denen es um die europäische Wettbewerbsfähigkeit geht.

Angesichts dessen wird die Kommission

- sicherstellen, dass künftige Vorschläge für Rechtsvorschriften in Bezug auf alle ihre möglichen Folgen umfassend bewertet werden;
- beim Europäischen Parlament und beim Rat befindliche schwebende Vorschläge auf ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf sonstige Folgen prüfen und geeignete Entscheidungen treffen;
- Vorschläge für weitere Vereinfachungen bestehender EU-Rechtsvorschriften vorzulegen und dabei die Ansichten der Betroffenen auf Grundlage einer für Oktober 2005 geplanten Mitteilung zu berücksichtigen;
- die Mitgliedstaaten dazu anzuregen, auf ihrer eigenen Ebene für weiter verbesserte Rechtsvorschriften zu sorgen, wenn neue nationale Rechtsvorschriften verfasst werden (Folgenabschätzung) und zwar durch Vereinfachung bestehender nationaler Rechtsvorschriften und durch Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene;
- die Mitgliedstaaten beteiligen, indem sie eine Gruppe hochrangiger nationaler Rechtsetzungssachverständiger einsetzt, damit diese die Kommission beraten und eine gemeinsame Agenda für bessere Rechtsetzung erarbeiten;
- Schaffung von Internetseiten zur besseren Rechtssetzung, so dass die Betroffenen Eingaben machen können;

- die immanente Qualität der Folgenabschätzung von EU-Rechtsvorschriften dadurch verbessern, dass sie von Fall zu Fall sicher stellt, dass externe wissenschaftliche Sachverständige die für bestimmte Folgenabschätzungen verwendete Methodik im Vorhinein (ex ante) validieren;
- bis spätestens 2007 die Ergebnisse der in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen überprüfen.

ANHÄNGE

ANHANG I

Überblick über die auf EU-Ebene durchgeführten Massnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung

Während der vergangenen vier Jahre hat die EU eine breit angelegte Strategie zur Verbesserung des Regelungsumfelds verfolgt mit dem Ziel, zum Wohle der Bürger ein wirksameres, effizienteres und transparenteres Regulierungssystem zu schaffen und dadurch Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Als erstes haben die EU-Organe die erforderlichen Schritte unternommen, um die Bestimmungen der 1997 von den Staat- und Regierungschefs auf der Regierungskonferenz in Amsterdam angenommenen Erklärung Nr. 39 zu erfüllen. In der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften legten sie Orientierungshilfen für die Abfassung von Rechtstexten fest. Sie stellten die Anwendung dieser Leitlinien sicher, indem sie, wie in der Erklärung Nr. 39 verlangt, die hierfür notwendigen internen organisatorischen Maßnahmen ergriffen. Ein praktischer Leitfaden zur Abfassung von Rechtsvorschriften wurde in mehreren Amtssprachen auf breiter Basis allen denjenigen zur Verfügung gestellt, die innerhalb und außerhalb der EU-Organe mit der Erstellung von Rechtstexten befasst sind. Insbesondere wurden die internen Verfahren in der Kommission so umgestaltet, dass die Mitarbeiter des Juristischen Dienstes in die Lage versetzt wurden, die Qualität einer vorgeschlagenen Rechtsvorschrift bereits in einem frühen Stadium zu verbessern, indem sie die Rechtmäßigkeit der Vorlage und die Einhaltung der Formvorschriften prüfen, die Bestimmungen klar und richtig strukturieren und den Entwurf redaktionell überarbeiten. Der Juristische Dienst bietet den Mitarbeitern anderer Kommissionsdienststellen Fortbildungsveranstaltungen zur Abfassung von Rechtstexten an und organisiert Seminare zur Sensibilisierung für die Notwendigkeit von Qualität bei der Rechtsetzung. Auch die Übersetzungsdienste spielen eine Rolle bei der Anfertigung der Originalfassungen von Rechtsvorschriften, indem sie für klare, eindeutige Formulierungen und eine kohärente Terminologie sorgen.

In einer breiteren Perspektive, die sich an den Reaktionen auf das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“²¹ orientierte und dabei auch die Empfehlungen der Gruppe hochrangiger Sachverständiger, der so genannten „Mandelkern-Gruppe“²², berücksichtigte, schlug die Kommission im Juni 2002 einen umfassenden Aktionsplan zur „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“²³ vor. Der Aktionsplan stand im Einklang mit dem auf dem Europäischen Rat in Göteborg gesetzten Ziel, dass „die politischen Entscheidungsträger feststellen müssen, welche Auswirkungen – positive wie negative – ihre Politik auf andere Politikbereiche haben kann; in der Folge müssen diese berücksichtigt werden. Eine sorgfältige Beurteilung aller Auswirkungen, die ein Politikvorschlag haben kann, muss eine Einschätzung der wirtschaftlichen, umweltpolitischen und sozialen Konsequenzen innerhalb und außerhalb der EU beinhalten“²⁴. Der Aktionsplan stellt höchst umfassende und ehrgeizige Bemühungen zur Verwirklichung dieser Ziele dar.

²¹ KOM(2001) 727 vom 5.12.2001.

²² Angenommen im November 2001. Siehe <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ KOM(2002) 278 vom 5.6.2002.

²⁴ Nachhaltigkeit in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung

Um neue Rechtsvorschriften von hoher Qualität sicherzustellen, wurde ein neues **Folgenabschätzungssystem** eingeführt, das alle früheren, auf einzelne Bereiche beschränkten Folgenabschätzungen integrierte und ersetzte, da sich gezeigt hatte, dass nicht integrierte Analysen die Qualität der politischen Entscheidungsfindung nur in geringem Maße beeinflussen können. Nach dem neuen System muss die Kommission die wahrscheinlichen wirtschaftlichen (einschließlich Wettbewerbsfähigkeit), ökologischen und sozialen Auswirkungen ihrer Vorschläge systematisch und unter gleichen Bedingungen bewerten und auf mögliche Zielkonflikte hinweisen. Das neue Folgenabschätzungssystem soll der Kommission dabei helfen, die Qualität und Transparenz ihrer Vorschläge zu verbessern und ausgewogene Lösungen zu finden, die mit den politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft im Einklang stehen. Gründlichkeit und Umfang der Folgenabschätzung unterliegen dem **Grundsatz der proportionalen Analyse**, nach dem mehr Folgenabschätzungsmittel für diejenigen Vorschläge bereitgestellt werden, von denen die stärksten Auswirkungen zu erwarten sind. Die Transparenz wird durch die Veröffentlichung von **Folgenabschätzungsfahrplänen** sichergestellt, die die vorläufige Angabe der wichtigsten zu bewertenden Bereiche und die Zeitplanung der nachfolgenden Analysen enthalten. Instrumente, die **alternative Rechtsetzungskonzepte** beinhalten, wie Koregulierung oder Selbstregulierung, müssen bei der Prüfung von Optionen berücksichtigt werden.

Seit der Einführung des Systems Anfang 2003 wurden mehr als 50 ausführliche Folgenabschätzungen zu Vorschlägen abgeschlossen. Im Jahr 2005 wird zu allen Initiativen im Rahmen des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission²⁵ (rund 100) eine Folgenabschätzung angefertigt werden.

Einen integralen Bestandteil des Folgenabschätzungsverfahrens bilden die von der Kommission verabschiedeten²⁶ „Mindeststandards für die **Konsultation** betroffener Parteien.“ Diese Mindeststandards sollen die Transparenz erhöhen, die Konsultationsverfahren erweitern und die Verbesserung von Information, Beteiligung und Dialog sicherstellen. Ferner hat die Kommission Leitlinien für die Einholung und Nutzung von **Expertenwissen** angenommen, um effizientes Fachwissen in die politische Entscheidungsfindung einzubringen und zu gewährleisten, dass die Art und Weise, wie die Kommission externes Wissen nutzt, transparent ist²⁷.

Anfang 2005 wurde auf Initiative der Kommission eine Pilotphase eingeleitet, in der ein gemeinsames Konzept zur Messung von **Verwaltungskosten** entwickelt werden soll. Mit den Ergebnissen der Pilotphase wird für Ende 2005 gerechnet. Nach der Bewertung dieser Ergebnisse wird die Kommission darüber entscheiden, ob und wie das Konzept am besten in das Folgenabschätzungsverfahren eingebunden werden kann, und prüfen, wie es für die Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften genutzt werden könnte.

Um das Regelungsumfeld rationeller und einfacher zu gestalten, hat die Kommission 2003 ein ehrgeiziges Programm²⁸ zur **Aktualisierung und Vereinfachung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften** auf den Weg gebracht. Sein Ziel ist es, sowohl Inhalt als auch Umfang der EU-Rechtsvorschriften zu straffen (durch Konsolidierung, Kodifizierung und Streichung veralteter Vorschriften) und die Organisation und Präsentation des *Acquis*

²⁵ Rechtsakte, die unter die Durchführungsbefugnisse der Kommission fallen (zum Beispiel Entscheidungen in Wettbewerbsfragen oder Rechtsakte mit einem rein kommissionsinternen Anwendungsbereich), unterliegen normalerweise nicht der Folgenabschätzung.

²⁶ KOM(2002) 704 vom 11.12.2002.

²⁷ KOM(2002) 713 vom 11.12.2002: Mitteilung über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen; Grundsätze und Leitlinien - „Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik“.

²⁸ „Aktualisierung und Vereinfachung des *Acquis communautaire*“ – KOM(2003) 71 vom 11.2.2003.

verlässlicher und benutzerfreundlicher zu gestalten. Seit Februar 2003 hat die Kommission 30 Vorschläge mit Vereinfachungsauswirkungen vorgelegt, von denen zehn angenommen wurden und die übrigen noch dem Europäischen Parlament und dem Rat vorliegen. Das Ziel der Prodi-Kommission, den Umfang des Acquis communautaire bis 2005 um 25 % zu verringern, wurde nicht erreicht, in erster Linie weil sich das Kodifizierungsprogramm durch Engpässe bei der Übersetzungskapazität in den neuen Mitgliedstaaten verzögerte. In den vergangenen Jahren kam es mehrfach zur **Zurückziehung vorliegender Vorschläge**, die nicht mehr aktuell waren, durch die Kommission (2004 wurden rund 100 Vorschläge, über die noch nicht entschieden war, zurückgezogen). Auch für 2005-2009 beabsichtigt die Kommission, jedes Jahr solche Zurückziehungen vorzunehmen.

Eine Priorität der Kommission ist außerdem die **bessere Umsetzung und Anwendung der EU-Rechtsvorschriften** durch die Mitgliedstaaten. In einer Mitteilung von 2002 hat sie einen Aktionsplan über eine engagiertere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Verringerung von Zahl und Schwere der Fälle aufgestellt.

In der Erkenntnis, dass Anstrengungen zur Verbesserung des Regelungsumfelds während des gesamten Rechtsetzungsprozesses unternommen werden müssen, schlossen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im Dezember 2003 eine **Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung**. Ihre wichtigsten Elemente sind die Verbesserung der interinstitutionellen Koordinierung und Transparenz²⁹, gemeinsame Definitionen³⁰ und abgestimmte Bedingungen für die Verwendung alternativer Rechtsinstrumente wie „Koregulierung“ und „Selbstregulierung“; verstärkter Einsatz von Folgenabschätzungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess und die Verpflichtung zur Festsetzung einer bindenden Frist für die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht³¹.

²⁹ Die drei Institutionen werden ihre Koordinierung durch Abstimmung ihrer jeweiligen jährlichen Legislativagenda verbessern mit dem Ziel, sich auf ein gemeinsames jährliches Programm zu einigen.

³⁰ Die Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ enthält folgende Definitionen: Koregulierung: „der Mechanismus ..., durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtssetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden)“; Selbstregulierung: „die Möglichkeit ..., dass Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände untereinander und für sich gemeinsame Leitlinien auf europäischer Ebene (unter anderem Verhaltenskodizes oder sektorale Vereinbarungen) annehmen.“ Die Vereinbarungen der Sozialpartner (Artikel 138 und 139 EGV) und die Standardisierung nach dem „Neuen Ansatz“ sind von dieser Vereinbarung nicht betroffen.

³¹ Alle Richtlinien sollten eine Umsetzungsfrist enthalten; diese sollte möglichst kurz sein und in der Regel zwei Jahre nicht überschreiten.

ANHANG 2**Gesamtbewertung der Verwirklichung einer besseren Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten**

Viele Mitgliedstaaten haben Initiativen zu Reformen im Rechtsetzungsbereich eingeleitet. Die hierüber vorliegenden Informationen beruhen überwiegend auf der eigenen Einschätzung der Mitgliedstaaten und sind recht unvollständig; sie müssen daher durch unabhängige Bewertungen und/oder Evaluierungen durch Fachkollegen („peer reviews“) ergänzt werden. Die nachfolgende Tabelle ist dem *Bericht über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*³² entnommen. Sie zeigt, dass eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten (20) bereits irgendein Programm für bessere Rechtsetzung entwickelt hat, das in sehr vielen Fällen die obligatorische Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften (14) und die Konsultation der Betroffenen (14) beinhaltet. Es ist indessen nicht klar, in welchem Umfang diese Maßnahmen integrierte Bewertungen von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen darstellen und ob sie auch tatsächlich in der Praxis durchgeführt werden oder nur auf dem Papier stehen. Außerdem könnten einige Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen haben, die in der Tabelle noch nicht berücksichtigt sind.

In den zehn neuen Mitgliedstaaten läuft gegenwärtig ein gemeinsames Vorhaben von EU und OECD: das Projekt SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems). Ziel des Projekts ist die Förderung und Verbesserung der Entwicklung und Umsetzung von Verfahren zur besseren Rechtsetzung in diesen Ländern. Das Vorhaben umfasst eine allgemeine „peer review“ zur Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen in den neuen Mitgliedstaaten, zur Feststellung des Stands der Einführung, Entwicklung und praktischen Anwendung von Verfahren zur besseren Rechtsetzung sowie zur Ermittlung möglicher Probleme und Lücken. Mit dem Abschluss der „peer reviews“ wird für Ende 2005 gerechnet.

³²

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - SEK(2005) 167 vom 8.2.2005, S. 36.

Überblick über Maßnahmen im Bereich Bessere Rechtsetzung und Folgenabschätzung³³

	Programm Bessere Rechtsetzung	Spezifische Folgenab- schätzungspolitik	Obligatorische Folgenabschätzung	Alternative Instrumente in Betracht gezogen	Leitfäden zur Folgenabschätzung	Koordinierungs- gremium für Folgen- abschätzung	Folgenabschätzung umfasst Konsultation	Förmliches Konsultations- verfahren	Direkte Konsultation der Betroffenen	Tests zu den Folgen für Kleinunternehmen	Ausnahmen für KMU	Insgesamt (Y+(Y))
Belgien	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Tschech. Republik	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Dänemark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Deutschland	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estland	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	4
Griechenland	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spanien	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
Frankreich	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Irland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italien	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Zypern	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Lettland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Litauen	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxemburg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Ungarn	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Niederlande	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Österreich	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Polen	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slowenien	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slowakei	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finnland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Schweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
Verein. Königreich	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Insgesamt Y+(Y)	19	13	12	15	15	14	12	12	11	7	5	

Legende

Y	Maßnahmen vorhanden	(Y)	Maßnahmen geplant/ teilweise verfügbar	N	Keine Maßnahmen vorhanden	N.A.	Keine Informationen vorhanden
----------	------------------------	------------	---	----------	------------------------------	-------------	----------------------------------

33

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - SEK(2005) 167 vom 8.2.2005, S. 36.