

29.09.14**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - AV - R - U - V_k - Wizu **Punkt ...** der 926. Sitzung des Bundesrates am 10. Oktober 2014

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) - Bestandsaufnahme und Ausblick

COM(2014) 368 final

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV),
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

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

- AS
AV
U
- [AS]
- {AV
U}
- U
- EU
- EU
- EU
1. Der Bundesrat begrüßt [das von Kommission vorgeschlagene "Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)", das einen wesentlichen Beitrag zur Entbürokratisierung der europäischen Regelungsvorschriften leisten soll], {sowie, dass die Kommission auf seiner Grundlage weitere Anstrengungen unternimmt, um das europäische Recht zu optimieren. }
 2. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das von der Kommission mit der vorliegenden Mitteilung angestrebte Ziel, einen Abbau des bürokratischen Aufwandes und der damit verbundenen Kosten zu erreichen.
 3. Mit Blick auf den Vorschlag des designierten Kommissionspräsidenten Juncker zur Neubesetzung der Kommission begrüßt der Bundesrat, dass erstmals ein Kommissar für Fragen der besseren Rechtsetzung und das REFIT-Programm zuständig sein wird. Dieser soll gemäß der Aufgabenbeschreibung sicherstellen, dass jeder Kommissionsvorschlag wirklich erforderlich und nur auf Ziele ausgerichtet ist, die nicht durch die Mitgliedstaaten besser erreicht werden könnten.
 4. Der Bundesrat wertet es als gutes Signal, dass dem Thema bessere Rechtsetzung durch die Ansiedlung beim Ersten Vizepräsidenten und Stellvertreter des Kommissionspräsidenten ein höherer Stellenwert innerhalb der Kommission eingeräumt werden soll. Er hofft, dass der Vizepräsident an der zentralen Stelle innerhalb der Kommission die geplante strategische Filterfunktion effektiv wahrnehmen kann.
 5. Der Bundesrat stellt ferner fest, dass der designierte Kommissionspräsident Juncker eine neue Partnerschaft der Kommission mit den nationalen Parlamenten angekündigt hat, wonach die Kommissionsmitglieder aktiv den Dialog mit den nationalen Parlamenten suchen und EU-Vorhaben erläutern sollen. Er geht davon aus, dass sich der direkte Austausch des Bundesrates mit der Kommission bei für die Länder wichtigen Kommissionsvorschlägen qualitativ und quantitativ weiter verbessert.

- EU
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 9)
6. Im Übrigen verweist der Bundesrat nochmals auf seine früheren Stellungnahmen zum REFIT-Programm der Kommission (BR-Drucksachen 718/13 (Beschluss) vom 19. Dezember 2013 und 771/12 (Beschluss) vom 1. Februar 2013).
- EU
7. Insbesondere darf mit REFIT kein Abbau von bestehenden Standards im Umwelt-, Natur-, Verbraucher-, Gesundheits- und Sozialschutz sowie im Bereich der Bürgerbeteiligung einhergehen.
- Wi
8. Der Bundesrat begrüßt die Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Rechtsetzung auf EU-Ebene, insbesondere auch die Vorschläge zur Reduzierung der Verwaltungslasten für KMU. Der Bundesrat hält es jedoch über die Vorschläge der Kommission hinaus für erforderlich, ein externes Gremium zur Überwachung der Folgenabschätzung bei der Rechtsetzung einzurichten. Der Bundesrat bekräftigt auch insoweit seine Stellungnahme vom 1. Februar 2013.
- AV
U
9. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang auch an seine zu diesem Thema bereits abgegebene Stellungnahme (BR-Drucksache 718/13 (Beschluss) vom 19. Dezember 2013).
- AV
U
10. Er fordert die Bundesregierung auf, mitzuteilen, welche Schritte sie in Bezug auf die durch den Bundesrat geäußerten Bitten unternommen hat.
- Der Bundesrat erkennt weitere Optimierungspotenziale bei der Durchführung von REFIT und bittet die Bundesregierung, hierauf bei der Kommission hinzuwirken.
- AS
11. Der Bundesrat bedauert es, dass zahlreiche neue Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien weiterhin einen sehr hohen Verwaltungsaufwand für KMU und die öffentliche Verwaltung vorsehen.

- Wi 12. Der Bundesrat ist mit der Kommission der Auffassung, dass Bürokratie und unnötige Regulierungslasten abgebaut, Konzeption und Qualität der EU-Gesetzgebung verbessert und deren Ziele unter Einhaltung der EU-Verträge so kostengünstig und unbürokratisch wie möglich zur Geltung gebracht werden müssen.
- AV
U Zu einer umfassenden Evaluierung von Effizienz und Leistungsfähigkeit europäischer Rechtsetzung gehören nach Ansicht des Bundesrates die "legislatorischen Kosten" von Rechtsakten, insbesondere auch in den Mitgliedstaaten.*
- AV
U 13. Insofern wird bislang nicht ausreichend gewürdigt, dass den Mitgliedstaaten hohe Transaktionskosten durch die Umsetzung von Rechtsakten (Richtlinien) auf der Bundes- beziehungsweise Landesebene entstehen. Im Übrigen besteht die permanente Gefahr einer verspäteten oder unvollständigen Umsetzung von Richtlinien.
- AV
U 14. Die Überprüfung der Leistungsfähigkeit von europäischen Vorschriften muss auch die Präzision ihrer Formulierungen im Sinne von eindeutigen Handlungsanweisungen einbeziehen. Denn häufig wird die Effizienz von Vorschriften durch ihre fehlende Eindeutigkeit in der Rechtssprache eingeschränkt. Dies vermindert aber die Aussagekraft und kann zusätzliche Kosten und Verzögerungen im Vollzug verursachen - bis hin zu jahrelangen Rechtsstreitigkeiten, die sich auch für Unternehmen, die auf Entscheidungen in überschaubaren Zeiträumen angewiesen sind, nachteilig auswirken.
- AV 15. Zur Überprüfung von Rechtsvorschriften sollte auch ein möglicher Verzicht auf die umfangreichen Erwägungsgründe gehören, die einer Rechtsvorschrift meist vorangestellt werden und deren Lesbarkeit eher erschweren.
- AV
U 16. In formaler Hinsicht kann die Leistungsfähigkeit im Sinne von mehr Transparenz dadurch gewinnen, dass bei umfangreichen europäischen Rechtsvorschriften mit vielen Anhängen obligatorisch Inhaltsverzeichnisse vorangestellt werden.

* Gilt bei Annahme einer der Ziffern 13 bis 20 als mitbeschlossen.

- AV
U 17. Darüber hinaus bedarf auch die sehr hohe Zahl von Mitteilungen der Kommission einer generellen Überprüfung hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihres Detaillierungsgrades und Umfangs. Mitteilungen sind zwar nach geltendem europäischem Recht nicht verbindlich; die Kommission beruft sich aber oftmals auf sie - zumal, wenn es um die Interpretation vorhandenen Rechts geht. Insofern entstehen häufig Unklarheiten über ihren Geltungsumfang bis hin zu möglichen Widersprüchen zu vorhandenen verbindlichen Rechtsvorschriften.
- AV
U 18. Außerdem erfordert allein die Lektüre der oft mehrere Hundert Seiten umfassenden Mitteilungen oder Empfehlungen einen hohen Aufwand.
- AV
U 19. Demgegenüber sollten die eigentlichen Regulierungsziele stärker in den Blick genommen werden ("fit for purpose"). Es ist sicher wichtig, auch Betroffenen im Rechtsetzungsprozess Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
- AV
U 20. Wegen der Gefahr unverhältnismäßiger Einflussnahmen durch Interessengruppen ("Lobbying") zu Lasten gesamtgesellschaftlicher Anliegen (insbesondere Umwelt- und sozialer Aspekte) sollte jedoch deren zu hohe Einflussnahme im Sinne der Letztentscheidung über das "Ob" und "Wie" zu steuernder Maßnahmen durch Rechtsvorschriften kritisch überprüft werden.
- AV
U 21. Der Bundesrat vermisst in der aktuellen Mitteilung der Kommission genauere Aussagen zu den Ergebnissen der angekündigten Optimierung von Berichtspflichten im Umweltbereich (vergleiche Kommissionsmitteilung in BR-Drucksache 718/13 vom 3. Oktober 2013, Seite 29). Neben dem Aspekt der Verhinderung von Berichtspflichten bei neuen Vorschriften, um die der Bundesrat in seiner oben genannten Stellungnahme vom 19. Dezember 2013 bereits gebeten hatte, geht es um die Problematik bereits vielfältig vorhandener Berichtspflichten im Umweltbereich. Hier bedarf es einer grundlegenden Bestandsaufnahme und Entscheidung über den notwendigen Fortbestand - auch im Hinblick auf deren Umfang, Detaillierungsgrad und Häufigkeit.

Wi 22. Die Kommission plant, die Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten zu beobachten, da bei der einzelstaatlichen Umsetzung laut Kommission bis zu ein Drittel der Verwaltungslasten entstehen. In diesem Zusammenhang verweist der Bundesrat erneut auf seine Stellungnahme vom 1. Februar 2013 und betont, dass die Umsetzung von EU-Vorgaben in nationaler Verantwortung liegt und gerade nicht Teil der europäischen Rechtsetzung ist. Auch der Abbau der Verwaltungslasten ist insoweit ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten. Dies schließt einen Erfahrungsaustausch über bewährte Praktiken beim Bürokratieabbau nicht grundsätzlich aus. Ein solcher kann auf freiwilliger Basis zur Ergänzung der Maßnahmen auf europäischer Ebene sinnvoll sein.

AV
U 23. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat erneut darauf hin, dass den Ländern erhebliche Vollzugslasten aus der europäischen Rechtsetzung erwachsen. Daher hält er eine regulatorische Klarstellung für notwendig, dass für neue Vollzugslasten, die auf europäischem Recht beruhen, ein Kostenausgleich zwischen Bund und Ländern erfolgt. Ansonsten laufen sämtliche Länder Gefahr, durch neues europäisches Recht überbordende Kosten tragen zu müssen und hierdurch in ihren finanziellen Handlungsmöglichkeiten stranguliert zu werden. Die Länder verfügen regelmäßig über keine personellen Ressourcen, um die zusätzlichen Vollzugslasten zu bewältigen. Zudem sind sie durch verfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsregelungen gehalten, bei Aufgabenübertragungen an Kommunen die entsprechenden Mehrkosten zu übernehmen. Demgegenüber haben sie keine ausreichenden Entscheidungsmöglichkeiten über Inhalt und Umfang dieser ihnen neu entstehenden Vollzugslasten.

Denn sämtliche Rechtsänderungen führen zu Vollzugslasten, allein wegen der notwendigen Kenntnisnahme, aber vor allem auch in Bezug auf neue materielle Standards, die entweder ein eigenes Handeln der Verwaltung (zum Beispiel im Rahmen von verschärften Ermittlungen/Messungen oder Planungen), oder aber durch notwendige Aufklärungsarbeit Betroffener, verstärkte Überwachung durch die Behörden oder vermehrte Zulassungskontrollen zusätzlichen Aufwand verursachen.

- AV
U
24. Gleichzeitig bittet der Bundesrat die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, dass bei den Ermittlungen der Kommission zu "Bürokratiekosten" nicht nur die Auswirkungen auf Unternehmen, sondern auch auf die Verwaltung und die sonstigen Teile der Gesellschaft berücksichtigt werden. Auch die mit den Entlastungen von Unternehmen häufig gegenläufig entstehenden Belastungen für Verwaltung, Volkswirtschaft beziehungsweise die gesamte Gesellschaft sollten berücksichtigt werden.
- AV
U
25. Der Bundesrat warnt demgegenüber vor dem Problem einer Erhöhung des Bürokratieaufwandes bei den Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten infolge der Entbürokratisierungsaktivitäten auf EU-Ebene. Dies betrifft insbesondere zeit- und personalaufwändige Maßnahmen wie das Ausfüllen von "Fitness-Checks", die Abgabe von Bewertungen zu Vorschlägen einzelner Interessengruppen und die Darstellung des Erfüllungsaufwandes durch europäische Rechtsnormen, wie dies beispielsweise bei der Umsetzung der IED-Richtlinie geschehen ist. Hinzu kommt, dass die von Ländern weitergeleiteten Informationen zum Erfüllungsaufwand dann zum Teil nicht ausreichend berücksichtigt beziehungsweise "klein gerechnet" werden.
- Wi
26. Er begrüßt, dass die meisten in der REFIT-Mitteilung vom Oktober 2013 aufgeführten Gesetzgebungsvorschläge zur Vereinfachung und Verschlinkung von Rechtsakten noch in diesem Jahr angenommen werden sollen. Dies gilt prinzipiell auch für die angekündigte Rücknahme von Gesetzgebungsvorschlägen, darunter neun REFIT-Initiativen einschließlich der über die Vereinfachung von Mehrwertsteuer-Obligationen, sowie für den Verzicht auf einige Gesetzgebungsvorschläge, an denen die Kommission in dieser Amtszeit bereits gearbeitet hat.
- Wi
27. Der angekündigte Verzicht auf die Satzung der Europäischen Privatgesellschaft (SPE) und deren Ersetzung durch den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (BR-Drucksache 165/14) begegnet jedoch erheblichen Bedenken. Diese hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates

über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter vom 11. Juli 2014 detailliert dargelegt (BR-Drucksache 165/14 (Beschluss (2))) und der Kommission übermittelt. Unter Bezugnahme auf diese Bedenken fordert der Bundesrat die Kommission auf, den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter nicht weiter zu verfolgen. Vielmehr sollte gerade im Interesse der KMU die Kommission einen neuen und konsensfähigen Vorschlag für eine mittelstandsfreundliche Europa-GmbH (SPE) entwickeln, der die Nachteile vermeidet, die mit dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter verbunden sind. Die Ersetzung der ursprünglichen Überlegungen für eine Europa-GmbH (SPE) durch die vorgeschlagene Richtlinie über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter stellt jedenfalls nach Auffassung des Bundesrates keine Gesetzesinitiative dar, die den Anforderungen an eine gute Rechtsetzung entspricht.

- U 28. Der Bundesrat weist darauf hin, dass mit REFIT kein Abbau von Schutzstandards im Umweltbereich einhergehen darf, und verweist erneut auf seine Stellungnahme vom 19. Dezember 2013.
- U 29. Der Bundesrat stellt fest, dass sich die Richtlinien zur Umsetzung von Natura 2000 in den Mitgliedstaaten grundsätzlich bewährt haben. Der bestehende Rechtsrahmen sollte daher gesichert werden. Für eine Änderung des Rechtsrahmens wird insbesondere im Hinblick auf eine Abschwächung der Vorschriften und fachlichen Standards vor dem Hintergrund der Defizite beim Erhalt der Biodiversität keine Notwendigkeit gesehen.
- U 30. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, zukünftig eine Verbesserung der Kohärenz der anderen EU-Politiken mit der FFH- und Vogelschutzrichtlinie, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft, der Fischerei, der Verkehrsinfrastruktur und der Energieerzeugung, zu erreichen, um eine erfolgreiche Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu gewährleisten.

- Wi 31. Der Bundesrat stellt fest, dass die für die Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds von Seiten der Kommission erlassenen Vorgaben das Ziel der Verringerung der Verwaltungslasten nicht berücksichtigen und die Grenze der zumutbaren Belastung erreicht haben. Er fordert die Kommission auf, bei der weiteren Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Durchführung des Audits von weiteren Maßnahmen Abstand zu nehmen, die die administrative Belastung für die mitgliedstaatlichen Verwalter und die Begünstigten weiter erhöhen und den möglichen Beitrag der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 schmälern würden.
- AS 32. Vor dem Hintergrund der ernüchternden Ergebnisse der Halbzeitbilanz zur Strategie Europa 2020 bekräftigt der Bundesrat, dass die soziale Dimension innerhalb der EU gestärkt werden muss. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass die in der europäischen Arbeits- und Sozialgesetzgebung erreichten Standards und deren Weiterentwicklung mit ihren direkten Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger der EU ein hohes Gut darstellen. Dieses darf nicht im Zuge von Entbürokratisierung, die sich nur am Umfang der Kosten, der Handhabbarkeit sowie des verursachten Verwaltungsaufwandes der zu prüfenden Vorschriften orientiert, in Frage gestellt werden. Eine erforderliche und für den zu schützenden Personenkreis wirkungsvollere Vorschrift im Bereich der Arbeits- und Sozialgesetzgebung darf nicht wegen bürokratischen Mehraufwandes gegenüber einer unbürokratischen, aber weniger effektiven Normierungsalternative oder gar des Verzichts auf eine Regelung entfallen.
- AS 33. Der Bundesrat macht deutlich, dass Entbürokratisierung mit Augenmaß betrieben werden muss, so dass einerseits die Wirtschaft von überzogenen Regelungen entlastet wird - sie andererseits aber nicht Stillstand oder Rückschritt im Bereich der Arbeits- und Sozialgesetzgebung sowie bei Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit zur Folge hat. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass aktuelle Überprüfungen von Rechtsvorschriften wie zum Beispiel im Falle der REACH-Verordnung im Jahre 2013 schon ergeben haben, dass diese gut funktionieren und derzeit nicht geändert werden müssen, sieht der Bundesrat keinen Anlass, nunmehr erneut eine Bewertung der Qualität der wichtigsten

Rechtsvorschriften zu chemischen Stoffen zu beginnen. Des Weiteren betont der Bundesrat, dass eine Entbürokratisierung nicht dazu führen darf, dass Standards gesenkt werden und eine Neuregelung auf einem geringeren Niveau erfolgt, zum Beispiel im Rahmen der Berufsankennung.

- AS 34. Der Bundesrat weist darauf hin, dass ein funktionierender Sozialschutz für Beschäftigte sowie Verbraucherinnen und Verbraucher - also die Bürgerinnen und Bürger der EU - sich mittelbar positiv auf Wettbewerb und Wachstum auswirkt.
- AS 35. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung dafür Sorge zu tragen, dass in den arbeits- und sozialpolitischen Politikfeldern wie unter anderem Arbeitsschutz, Mitbestimmung und Arbeitsrecht, sich eine "Entbürokratisierung" nicht zum Nachteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirkt. Insbesondere die als bürokratisch wahrgenommenen Informations-, Beratungs- und Dokumentationspflichten der Arbeitgeber dürfen nicht zugunsten einer Entbürokratisierung verschlankt werden, da diese Pflichten die Einhaltung der geregelten Schutzvorschriften erst überprüfbar machen.
- Wi 36. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

37. Der Rechtsausschuss und
der Verkehrsausschuss

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.