



Straßburg, den 12.12.2012
COM(2012) 746 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften

{SWD(2012) 422 final}
{SWD(2012) 423 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften

1. INTELLIGENTE RECHTSETZUNG: ANTWORT AUF DIE WIRTSCHAFTLICHEN NOTWENDIGKEITEN

Die EU-Rechtsvorschriften sind notwendig zur Verwirklichung der Ziele des EU-Vertrags und zur Schaffung der Rahmenbedingungen für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zum Vorteil der Bürger, Unternehmen und Arbeitnehmer. Die Verwirklichung dieser Ziele ist gemeinsame Aufgabe der Kommission, der anderen europäischen Organe und der Mitgliedstaaten. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hatte endlich Kosten von Untätigkeit sowie schwacher Rechtsetzung und die Durchsetzung in einigen Bereichen deutlich gemacht. Sie verlangt eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung und Finanzregelung auf EU-Ebene. Gleichzeitig hat die Krise die Kosten der EU-Rechtsetzung und die Herausforderungen bei der Umsetzung und Durchsetzung der bereits vorhandenen Rechtsvorschriften in den Vordergrund gerückt. Die bereits jetzt stark belasteten nationalen Verwaltungen haben Schwierigkeiten, mit der Umsetzung und Anwendung der EU-Rechtsvorschriften Schritt zu halten. Unternehmen und Bürger kritisieren die Komplexität und den Verwaltungsaufwand der Rechtsvorschriften. Der Europäische Rat verlangt weitere Anstrengungen zur Verringerung des allgemeinen Verwaltungsaufwands auf EU- und nationaler Ebene.

Die Kommission stellt sich dieser Kritik. Seit Verabschiedung neuer Initiativen vor zwei Jahren¹ hat sie ihr Folgenabschätzungssystem konsolidiert. Das im Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union genannte Ziel von 25 % wurde erfüllt und übertroffen. Die Rechtsetzung wurde vereinfacht und kodifiziert. Wichtige Vereinfachungsvorschläge in mehreren Politikbereichen werden vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft. So hat die Kommission beispielsweise eine ehrgeizige Agenda zur Vereinfachung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens² vorgeschlagen. Die Kommission wendet den Grundsatz „zuerst an die kleinen Betriebe denken“ an und setzt sämtliche Regelungsinstrumente (von zusätzlichen Konsultationen und Folgenabschätzungen bis zu einer spezifischen Durchführungsüberwachung) ein, um die EU-Vorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen anzupassen³. Durchgeführt wurden

¹ KOM(2010) 543 „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“.

² Siehe KOM(2011) 500 „Ein Haushalt für Europa 2020“, Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 und COM(2012) 42 „Agenda zur Vereinfachung des MFR 2014-2020“.

³ KOM(2011) 803 „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU“. Anfang 2013 legte die Kommission einen ersten Fortschrittsbericht und einen Fortschrittsanzeiger vor, die sich insbesondere mit den von Kleinunternehmen bis Ende 2012 bei den in den Mitgliedstaaten durchgeführten Konferenzen und bei den EU-weiten Konsultationen geäußerten Prioritäten befassen.

Pilotevaluierungen („Eignungsprüfungen“)⁴. Zahlreiche Probleme im Zusammenhang mit der korrekten Anwendung der EU-Rechtsvorschriften werden ohne Rückgriff auf formelle Vertragsverletzungsverfahren beigelegt. Die Öffentlichkeit wird systematisch zu politischen Initiativen befragt.

Die Kommission setzt diese Maßnahmen fort. Sie ist entschlossen, die politischen Ziele mit minimalen Kosten zu erreichen, die Vorteile zu erzielen, für die nur die EU Rechtsetzung sorgen kann, und zu diesem Zweck alle unnötige Rechtsvorschriften zu beseitigen. Sie wird ihr gesetzgeberisches Instrumentarium weiter ausbauen und bei ihrer gesamten Regulierungstätigkeit systematisch anwenden. Die Kommission wird ferner ihre Umsetzungs- und Durchsetzungsmaßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Organen und den Mitgliedstaaten intensivieren. Sie wird verschiedene bestehende Initiativen zu einem ordnungspolitischen Eignungs- und Leistungsprogramm (REFIT) zusammenfassen, um unnötige Regulierungskosten (d.h. Lasten) zu beseitigen, und dafür zu sorgen, dass die EU-Rechtsvorschriften nach wie vor zweckmäßig sind.

Die Kommission glaubt nicht, dass die Festlegung globaler Ziele und/oder quantitativer Vorgaben zur Verwaltung des Bestands an Rechtsvorschriften zu den gewünschten Ergebnissen führen wird. Hierzu ist ein maßgeschneiderter Ansatz mit einer Bewertung der tatsächlichen Vor- und Nachteile nötig, wobei festgestellt werden soll, ob diese unmittelbar mit den EU- Rechtsvorschriften oder der jeweiligen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in Verbindung stehen. Ein derartiges Vorgehen würde eine zielgerichtete Kostenreduzierung und Regulierungsverbesserung ermöglichen und wäre für die Besonderheiten der Politikgestaltung auf EU-Ebene angemessener.

Bei der Verbesserung ihres Konzepts der intelligenten Regulierung stützte sich die Kommission auf Beiträge des Europäischen Parlaments⁵, des Ausschusses der Regionen⁶, eine Konsultation der Öffentlichkeit⁷, den Ausschusses für Folgenabschätzung⁸, die Arbeiten der Gruppe von Hochrangigen Nationalen Rechtsetzungssachverständigen und der Hochrangigen Gruppe Unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten sowie die Empfehlung zu Regulierungspolitik und Governance der OECD für 2012⁹.

2. EIN REGULATORISCHES EIGNUNGS- UND LEISTUNGSPROGRAMM

Die gegenwärtige Wirtschaftslage verlangt, dass die EU-Rechtsetzung noch wirksamer und effizienter wird, um die Ziele der öffentlichen Politik zu erreichen: Nachweis eines eindeutigen Zusatznutzens, Erreichen umfassender Vorteile zu

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

⁵ Bericht über den 18. Bericht über „Bessere Rechtssetzung“ und Bericht über den 28. Jahresbericht über die Kontrolle der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften.

⁶ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Intelligente Regulierung“ 2012/C 9/04.

⁷

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_en.pdf.

⁸ SEC(2012) 101 „Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Folgenabschätzung für 2011“.

⁹ <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>.

minimalen Kosten sowie Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Endergebnis muss ein einfacher, klarer, stabiler und vorhersehbarer ordnungspolitischer Rahmen für Unternehmen, Arbeitnehmer und Bürger sein.

Um dieses Ziel zu erreichen, initiiert die Kommission ein regulatorisches Eignungs- und Leistungsprogramm (REFIT), das sich auf ihre Erfahrungen bei der Bewertung und Verringerung der Verwaltungslasten stützt. REFIT benennt Belastungen, Widersprüche, Lücken und ineffiziente Maßnahmen. Im Mittelpunkt steht ein möglicher Regelungsaufwand, der damit im Zusammenhang steht, wie die EU-Rechtsvorschriften auf nationaler und subnationaler Ebene umgesetzt werden¹⁰. Mit Hilfe von REFIT benennt, bewertet, beschließt und überwacht die Kommission die Umsetzung von Initiativen, die zu einer wesentlichen Verringerung oder Vereinfachung der Regulierungskosten führen.

Das REFIT-Programm stützt sich auf einen umfassenderen Ansatz zur Politikbewertung, der durch die seit 2010 durchgeführten „Eignungsprüfungen“¹¹ gelenkt wird. Die bisherigen Erfahrungen verweisen auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen Rahmens für die Durchführung derartiger Bewertungen, um nachzuweisen, wie sie dem allgemeinen Ziel einer intelligenten Regulierung und des Bürokratieabbaus entsprechen, alle zuständigen Regierungsebenen einbeziehen und eine umfassende Beteiligung der Interessenvertreter erleichtern.

Der REFIT-Prozess beginnt mit einer Bestandsaufnahme der Regelungsbereiche und Rechtsvorschriften mit dem größten Potenzial zur Vereinfachung der Vorschriften und zur Verringerung der Regulierungskosten für Unternehmen und Bürger, ohne die Ziele des öffentlichen Interesses zu beeinträchtigen. In der Regel ergeben sich aufgrund der Bestandsaufnahme Bereiche, in denen eine weitere Bewertung, auch der Vor- und Nachteile, notwendig ist. Bei diesen Bewertungen geht es auch um die Feststellung, ob in dem betreffenden Bereich bzw. in Bezug auf die Verantwortlichkeiten der EU und der Mitgliedstaaten quantitative Ziele zur Verringerung der Verwaltungslasten geprüft werden sollen. Ergibt die Bestandsaufnahme ausreichende Hinweise darauf, dass raschere Maßnahmen notwendig sind, wird eine Folgenabschätzung für die Vorschläge eingeleitet. Die Interessengruppen werden während des gesamten Prozesses unterrichtet und ihre Meinungen sind entscheidend für die Festlegung von Prioritäten für die einzelnen Maßnahmen.

Das REFIT-Programm wird transparent angewendet. Entsprechend ihrer Politik, zuerst zu evaluieren, untersucht die Kommission Vorschläge in Bereichen bestehender Rechtsvorschriften erst, wenn die regulatorische Bestandsaufnahme sowie daran anschließende angemessene Evaluierungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Die Planung ist öffentlich. REFIT-Bewertungen werden ab 2014 in verbesserten mehrjährigen Evaluierungsplänen öffentlich ausgewiesen. Ab 2014

¹⁰ Die Zunahme des Verwaltungsaufwands aufgrund der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene wird auf rund ein Drittel des Gesamtaufwands geschätzt.

¹¹ Zur Süßwasserpolitik der EU im Bereich Umweltschutz, zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Bereich Sozialpolitik, zur Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge, zu den Rechtsvorschriften für die Nahrungskette sowie zur Politik für den Luftverkehrsbinnenmarkt.

werden in einem entsprechenden Anhang zum Arbeitsprogramm der Kommission alle geplanten REFIT-Initiativen aufgeführt. Ein Überwachungssystem (Fortschrittsanzeiger) wird eingerichtet, um den Fortgang der Rechtsetzungsvorschläge in den EU-Organen und in der Umsetzungsphase zu bewerten.

Mögliche Bereiche der REFIT-Evaluierungsplanung können darüber hinaus bereits laufende oder geplante Maßnahmen sein. Hierzu gehören die Ergebnisse der aktuellen EU-weiten Anhörung der KMU über die Frage, was ihrer Auffassung nach die zehn aufwendigsten EU-Vorschriften sind, sowie die Ergebnisse der laufenden Eignungsprüfungen und anderer Bewertungen der Regulierungstätigkeiten¹². Das aktuelle fortlaufende Vereinfachungsprogramm und die Maßnahmen zur Verringerung der Regulierungslasten für kleinere Unternehmen werden ebenfalls sofort in das neue Programm aufgenommen. Weitere Hinweise ergeben sich durch den Abschluss der Bewertungen zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Bereich Sozialpolitik, zur Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge sowie zur Politik für den Luftverkehrsbinnenmarkt und zur Nahrungskette. Außerdem sind Überprüfungen in den Bereichen Abfallrecht, Einzelhandel, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Mineralö Raffinerien, Aluminium und sonstige Industrieerzeugnisse geplant.

Schließlich beinhaltet REFIT Folgemaßnahmen zum Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten (ABR): ABR Plus. Ziel des Programms von 2007 war, den durch EU-Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungsaufwand für Unternehmen bis zum Jahr 2012 um 25 % zu verringern. Es betraf rund 80 % der wichtigsten Ursachen des Verwaltungsaufwands. Die Kommission ist über dieses Ziel hinausgegangen, indem sie Vorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwands um mehr als 30 % vorlegte, während die anderen gesetzgebenden Organe Maßnahmen in der Größenordnung von 25 % verabschiedeten. Die einzelnen Ergebnisse des Aktionsprogramms sind in einer beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt¹³.

Vorteile werden sich erst ergeben, wenn das ABR erfolgreich umgesetzt wird. ABR Plus konzentriert sich daher auf die Folgemaßnahmen in den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten werden gebeten, bis 31. Dezember 2013 Bericht zu erstatten, wie sie die ABR-Maßnahmen umgesetzt haben. Die Hochrangige Gruppe für den Bürokratieabbau ist beauftragt, mit Rat und Tat diese Folgemaßnahmen zu begleiten, indem die voraussichtlichen Ergebnisse mit den ursprünglichen Schätzungen verglichen und der Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert wird. Sie verfolgt auch gemeinsam mit Unternehmen und Mitgliedstaaten, wie die Mitgliedstaaten die EU-Maßnahmen zur Verringerung unnötiger Verwaltungslasten, insbesondere für kleinere Unternehmen, umsetzen. Das Mandat der Hochrangigen Gruppe wird daher bis zum Ende der Amtszeit der jetzigen Kommission verlängert.

¹² Insbesondere die bereits jetzt zur Verfügung stehenden Ergebnisse in den Bereichen Bauwesen, Unternehmen und Fremdenverkehrsdienstleistungen.

¹³ SWD(2012) 422 „Reform der Konsultationspolitik der Kommission“.

3. INSTRUMENTE DER INTELLIGENTEN REGULIERUNG: VERBESSERUNG DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Die Kommission setzt im Rahmen ihrer Politik zur intelligenten Regulierung eine Reihe unterschiedlicher Instrumente ein. Diese werden ständig verbessert.

3.1. Folgenabschätzung

Das Folgenabschätzungssystem der Kommission wird als hervorragend beurteilt¹⁴, da es legislative und nicht legislative politische Optionen durch den Vergleich der potenziellen Vor- und Nachteile unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten transparent beurteilt. Das System ist umfassend, transparent und unterliegt unabhängiger Kontrolle¹⁵. Folgenabschätzungen werden bei allen Vorschlägen mit erheblichen unmittelbaren Auswirkungen durchgeführt. In den letzten zwei Jahren wurden operative Leitlinien für Folgenabschätzungen in den Bereichen Grundrechte¹⁶, Wettbewerbsfähigkeit¹⁷ und Kleinunternehmen¹⁸ herausgegeben. Die unabhängige Überprüfung durch den Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB)¹⁹ führt zu einer Verbesserung der Qualität der Berichte, da eine positive Stellungnahme des IAB grundsätzlich notwendig ist, bevor der Kommission ein Vorschlag zur Beschlussfassung vorgelegt werden kann. Die Prüfungstätigkeit des IAB wurde durch zielgerichtete Änderungen seines Mandats und seiner Geschäftsordnung²⁰ verbessert. Ob eine Folgenabschätzung durchgeführt wird, ist in den veröffentlichten Roadmaps angegeben²¹. Folgenabschätzungen sowie Stellungnahmen des Ausschusses für Folgenabschätzung werden veröffentlicht. Seit Einrichtung des Ausschusses für Folgenabschätzung im Jahre 2006 wurden über 700 Stellungnahmen abgegeben. Die Einrichtung einer neuen Direktion für Folgenabschätzung durch das Europäische Parlament führt zu weiteren Verbesserungen der externen Überprüfung und Qualitätskontrolle.

Die meisten Teilnehmer der Anhörung der Interessenvertreter unterstützen das integrierte Vorgehen der Kommission. Zu den häufigsten Vorschlägen, um auf einheitlichere Weise eine noch höhere Qualität zu erreichen, gehören größere Bemühungen um eine Quantifizierung der Auswirkungen, eine klarere Darstellung der wesentlichen Ergebnisse, Anhörungen zu Entwürfen von Folgenabschätzungen, externe IAB-Mitglieder und verbindliche Anforderungen an positive IAB-Stellungnahmen.

¹⁴ OECD 2011: „Nachhaltigkeit der Folgenabschätzungen – ein Überblick über die Folgenabschätzungssysteme ausgewählter OECD-Staaten und der Europäischen Kommission“, Europäisches Parlament 2011: „Vergleichende Studie über Zweck, Anwendungsbereich und Verfahren betreffend in den Mitgliedstaaten der EU durchgeführte Folgenabschätzungen“, CEPS/University of Exeter 2012: „Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings“.

¹⁵ Sonderbericht Nr. 3/2010 des Europäischen Rechnungshofs zu dem Thema „Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen Sie bei der Entscheidungsfindung?“

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0091_en.pdf.

¹⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf.

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

²⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

Die Tatsachen und die vorliegenden Studien zeigen, dass die aktuelle Vorgehensweise zu wirksamen Ergebnissen führt. Nach einer Studie des Europäischen Parlaments²² „ist das EU-System aufgrund interner und externer Kontrollen vergleichsweise gut entwickelt“ und es ist allgemeiner Konsens, dass der IAB zu einer besseren Qualität der Folgenabschätzungen beiträgt. Laut einer Analyse der CEPS/University of Exeter²³ erfolgt die Quantifizierung der Vor- und Nachteile genauso häufig oder häufiger als in anderen Systemen. In keinem System sind die Auffassungen der unabhängigen Kontrollorgane für die politischen Entscheidungsträger verbindlich. Nach Auffassung der Kommission sind daher weder externe IAB-Mitglieder noch verbindliche IAB-Stellungnahmen notwendig. Sie wären mit ihrem eigenen Initiativrecht, der institutionellen Rolle des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verantwortlichkeit gegenüber der breiten Öffentlichkeit nicht vereinbar.

Hinsichtlich der Forderung nach Anhörungen zu Entwürfen von Folgenabschätzungsberichten ist festzustellen, dass die Kommission bereits vorschreibt, dass Interessenvertreter zu allen wesentlichen Aspekten einer Folgenabschätzung gehört werden, und weitere Verbesserungen des Konsultationsverfahrens geplant sind. Konsultationen finden bereits in einer Frühphase des Folgenabschätzungsprozesses statt, damit Interessenvertreter bereits frühzeitig die Feststellung von Problemen und die Wahl von Optionen beeinflussen können. Falls Konsultationen nur einmal zu Entwürfen von Folgenabschätzungen stattfinden würden, wären die Optionen bereits benannt und die Möglichkeiten sinnvoller Beiträge der Interessenvertreter eingeschränkt. Falls zwei Konsultationen stattfinden würden, wäre der Politikzyklus noch länger. Darüber hinaus werden die die Kommissionsvorschläge begleitenden Folgenabschätzungsberichte veröffentlicht. Dies bedeutet, dass die Interessenvertreter ihre Auffassungen auch im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens kundtun können.

Gleichwohl gibt es weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität und Aussagefähigkeit der Folgenabschätzungsberichte sowie zur besseren Nutzung der Folgenabschätzungsprozesse für REFIT. Die Kommission wird die Ex-ante-Bewertung der Vor- und Nachteile weiter verbessern. Sie wird ferner in ihre Folgenabschätzungsberichte eine zweiseitige Standardzusammenfassung aufnehmen, um einen raschen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Folgenabschätzung, einschließlich der voraussichtlichen Vor- und Nachteile, zu ermöglichen. Nach einer öffentlichen Konsultation wird sie 2014 ihre Leitlinien für Folgenabschätzungen überarbeiten und aktualisieren.

3.2. Bewertung

Wie bereits in der Mitteilung zum Thema „Intelligente Regulierung“ von 2010 hervorgehoben, ist die Evaluierung wesentlicher Bestandteil der Kommissionsbemühungen um eine Maximierung der Vorteile und Minimierung der Kosten der EU-Politik. Die Ausweitung der Evaluierung der EU-Regulierungsmaßnahmen geht einher mit der zunehmenden Bedeutung der Bewertung von Finanzierungsprogrammen. Gemäß Artikel 318 des Vertrags über die

²² Siehe Fußnote 14.

²³ Siehe CEPS/University of Exeter 2012 in Fußnote 14.

Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die erzielten Ergebnisse stützt.

Die Kommission baut ihr Evaluierungssystem aus und wendet den Grundsatz der vorherigen Evaluierung an. Der Anteil wichtiger Vorschläge des Arbeitsprogramms der Kommission, die von einer vorhandenen oder laufenden Evaluierung begleitet wurden, stieg zwischen 2011 und 2012 von 32 % auf 44 %.

Bei dem Bemühen um die Ausweitung der Evaluierung sowie bei den Antworten auf die Konsultation der Öffentlichkeit sind verschiedene Fragen in den Vordergrund gerückt. Bei den Bewertungen wurden traditionell einzelne Finanzierungsprogramme oder Rechtsakte untersucht, wobei der Evaluierung allgemeinerer Rechtsbereiche und bereichsübergreifender Themen weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Darüber hinaus stellt sich eine Zeitfrage, da die Auswirkungen von Programmen und politischen Maßnahmen erst viele Jahre nach ihrem Beginn messbar sind.

Im Hinblick auf die Verbesserung der politischen Relevanz und der Teilhabe an den Evaluierungsergebnissen überprüft die Kommission ihr Evaluierungssystem und legt 2013 einen überarbeiteten Rahmen für die Politik- und Programmbewertung vor. Im Rahmen des neuen Konzepts wird untersucht, wie die Evaluierungsergebnisse besser in den Zyklus der Politikentwicklung eingebettet werden können. Der Evaluierungsprozess könnte einhergehend mit den politischen Maßnahmen selbst geplant werden, um eine bessere Überwachung und Berichterstattung zu gewährleisten. Es gibt Möglichkeiten für eine Verbesserung der Transparenz bei der Planung sowie eine stärkere Beteiligung der Interessenvertreter. Auf der Grundlage der Evaluierungsergebnisse könnte eine Überprüfung am Ende der Amtszeit der Kommission vorgesehen werden.

Die Bewertungsleitlinien, einschließlich der Leitlinien zu den Bewertungen im Rahmen von REFIT, werden nach einer Konsultation der Öffentlichkeit überarbeitet. Angesichts der Bedeutung der Umsetzung für die regulatorische Wirksamkeit und Effizienz werden durch das neue Konzept im Rahmen eines Pilotprojekts gemeinsame Bewertungen mit interessierten Mitgliedstaaten eingeführt. Die Gruppe hochrangiger nationaler Rechtsetzungssachverständiger wird gebeten, im Hinblick auf diese Pilotprojekte und die Möglichkeiten einer Beteiligung der Mitgliedstaaten Ratschläge zu erteilen. Das Mandat dieser Gruppe wird bis zum Ende der Amtszeit dieser Kommission verlängert, um für eine Beratung und einen Austausch bewährter Verfahren im Bereich der intelligenten Rechtssetzung zu sorgen.

Die Kommission prüft ferner, wie die Berichterstattung gemäß Artikel 318 AEUV neu gestaltet und verbessert werden kann. Gestützt auf die Bewertungsrahmen für die gegenwärtigen und künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen sowie die Überwachungsdaten der Jahresberichte der Kommission²⁴ ist eine verlässliche Methode der jährlichen Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse notwendig.

²⁴ D.h.: Zyklus der Strategie- und Programmplanung der Kommission — jährliche Tätigkeitsberichte, jährliche Finanzpläne usw.

3.3. Konsultation der Bürger und Interessenvertreter

Die Anhörung der Bürger und Interessenvertreter ist in allen Phasen des Politikzyklus entscheidend für die intelligente Rechtssetzung. Aufgrund der Verträge und der politischen Leitprogramme verfügt die Kommission über eine Vielzahl von Mitteln, um mit den Interessenvertretern zu kommunizieren²⁵. Eine Vielzahl von Instrumenten — von Roadmaps zu offenen und zielgerichteten Konsultationen der Öffentlichkeit — steht der Kommission für den Dialog mit interessierten Parteien in den verschiedenen Phasen zur Verfügung.

Seit Anfang 2012 lässt die Europäische Kommission den Interessenvertretern nicht mehr acht sondern mindestens zwölf Wochen Zeit, um sich im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zu äußern²⁶. Darüber hinaus haben KMU und Kleinunternehmen ihre Probleme und Anliegen auf in den Mitgliedstaaten veranstalteten Fachkonferenzen unmittelbar zu Gehör bringen können. Eine Überprüfung der Konsultationspolitik wurde fertiggestellt. Ihre Ergebnisse werden in einer beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen erläutert²⁷.

Die Konsultationsverfahren der Kommission sind breit angelegt, berücksichtigen die Grundsätze der Offenheit und Transparenz und beachten Mindeststandards, die allgemein als angemessen angesehen werden, den international bewährten Verfahren entsprechen und in der Regel eingehalten werden. In den letzten drei Jahren wurden die Meinungen der Interessenvertreter im Rahmen von 300 auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ veröffentlichten öffentlichen Anhörungen eingeholt. Alle Folgenabschätzungsberichte, die im gleichen Zeitraum angefertigt wurden, beruhen auf umfassenden öffentlichen und gezielten Konsultationen. In neun von zehn offenen Konsultationen wurde die Mindestdauer eingehalten.

Die Überprüfung bestätigte die Aussagekraft der Konsultationspolitik und der Konsultationsinstrumente der Kommission sowie die im Laufe der Jahre erreichten Fortschritte bei der Umsetzung. Gleichwohl ergaben sich aufgrund der Überprüfung und der Meinungen der Interessenvertreter Bereiche, in denen weitere Verbesserungen bei der Umsetzung erreicht werden können. Im Rahmen von Konsultationen werden nicht immer die richtigen Fragen zum richtigen Zeitpunkt gestellt. Manchmal werden die direkt Betroffenen nicht erreicht, weil sie nicht immer in ihrer Muttersprache angesprochen werden können. Die beigefügten Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen erläutern die zur Behandlung dieser Fragen geplanten Maßnahmen.

Die Kommission erweitert die Reichweite der Konsultationen durch die Veröffentlichung eines laufenden Kalenders geplanter Konsultationen auf der Website „Ihre Stimme in Europa“, durch eine bessere Mobilisierung der Kommunikationskanäle der Mitgliedstaaten, durch die Nutzung innovativer

²⁵ Siehe SWD(2012) 422.

²⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> .

²⁷

SWD(2012) 423 “Aktionsprogramme zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union – Abschlussbericht“.

Konsultationsinstrumente, durch die Verbesserung der Qualität der Rückmeldungen und durch die Untersuchung, ob die Konsultationsdokumente und Zusammenfassungen im Rahmen der bestehenden Haushaltsbeschränkungen umfassender übersetzt werden können. Sie wird auch die Mindeststandards aktualisieren und erläutern, indem eindeutiger operationelle Kriterien angewandt werden. Um für eine bessere Qualität zu sorgen, werden interne Kontroll- und Unterstützungsmechanismen (wie Leitlinien und Verzeichnisse bewährter Verfahren) ausgeweitet. Insgesamt werden diese Maßnahmen dafür sorgen, dass öffentliche Anhörungen in allen Phasen der Evaluierung, Folgenabschätzung und Entscheidungsfindung für mehr Unterstützung sorgen.

4. GOVERNANCE DER INTELLIGENTEN REGULIERUNG: VERBESSERUNG DER UMSETZUNG

Die EU-Rechtsvorschriften können ihren Zweck nicht erfüllen, wenn sie nicht wirksam umgesetzt und durchgesetzt werden. An allen Stellen des Politikzyklus ist eine Umsetzungsperspektive notwendig. Darüber hinaus sind Fortschritte bei der Umsetzung entscheidend für die Bewertung der regulatorischen Eignung.

4.1. Unterstützung der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften

In erster Linie sind die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften verantwortlich. Die Kommission unterstützt sie durch eine Vielzahl von Maßnahmen: Umsetzungspläne, die die Hauptprobleme bei der Umsetzung benennen und Unterstützungsmaßnahmen vorschlagen, Problemlösungsmechanismen wie EU-Pilot²⁸ sowie Austausch bewährter Verfahren (z.B. Bericht über bewährte Praktiken der Hocharangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten²⁹). Der interinstitutionelle Dialog und die Transparenz wurden ebenfalls verbessert³⁰.

Die Kommission wird weiterhin die Umsetzungsfortschritte in wichtigen Bereichen der EU-Rechtsetzung überwachen und sich dabei auf bestimmte vorrangige Bereiche des Binnenmarktes³¹ konzentrieren. Bei der Konformitätsbewertung verfolgt sie dabei einen systematischeren und risikobasierten Ansatz, der die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen verbessert und wertvolle Beiträge für die Ex-post-Evaluierung leistet. Die Kommission erstellt darüber hinaus auf systematischere Weise Umsetzungspläne für Richtlinien und verwendet einheitliche Termine für das Inkrafttreten von Verordnungen und Entscheidungen, die Unternehmen allgemein betreffen. Schließlich bemüht sich die Kommission nach Kräften, um zu gewährleisten, dass zwischen der Beschlussfassung und dem Umsetzungstermin eine angemessene Frist zur Verfügung steht.

²⁸ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_de.htm.

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_de.pdf

³⁰ Siehe ABl. L 304/47 und ABl. C 369/14.

³¹ Siehe COM(2012) 259 „Bessere Governance für den Binnenmarkt“.

4.2. Klarere und zugänglichere Gestaltung der Rechtsvorschriften

Die Verwaltung der Qualität der Rechtssetzung bedeutet auch dafür zu sorgen, dass sie so klar, zugänglich und einfach anzuwenden ist wie möglich. Die laufenden Bemühungen zur Verwirklichung dieses Ziels werden fortgesetzt. Hierzu gehören die Vereinfachung, Kodifizierung, Neufassung und Konsolidierung der Rechtstexte sowie die Verringerung des Volumens der Rechtsvorschriften durch die Aufhebung überholter Bestimmungen. Seit 2005 hat die Kommission 640 Initiativen zur Vereinfachung, Kodifizierung oder Neufassung gebilligt. Mehr als 4450 Rechtsakte wurden aufgehoben, davon 1750 aufgrund von Kodifizierung und Neufassung. Alle geänderten Verordnungen und Richtlinien sowie eine Auswahl von Beschlüssen wurden in allen ursprünglich übersetzten Sprachen konsolidiert und stehen auf der EUR-Lex-Website zur Verfügung. Der elektronische Zugang zum gesamten EU-Recht wird ebenfalls verbessert: Das neue e-Justice-Portal wurde 2011 eingerichtet und das neue EUR-Lex-Portal geht 2013 online. 2011 hat die Kommission vorgeschlagen, der elektronischen Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union Rechtswirkung zu verleihen³². Schließlich setzt die Kommission ihre Bemühungen zur Verbesserung der Qualität der Texte fort, damit sie klarer und lesbarer werden. Diese Maßnahmen unterstützen die integrierte Evaluierung der Politikbereiche, erleichtern die Konsultation der Öffentlichkeit und unterstützen die nationalen Verwaltungen bei der Umsetzung und Durchführung.

5. INTELLIGENTE REGULIERUNG: EIN GEMEINSAMER AUFTRAG

5.1. Europäisches Parlament, Rat und beratende Organe

In ihrer Mitteilung von 2010 forderte die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, bei ihren Entscheidungsprozessen Folgenabschätzungen besser zu nutzen und bei der Erörterung wesentlicher Änderungen die Folgen entsprechend ihren Verpflichtungen aufgrund der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtssetzung“ zu analysieren.

Die Kommission stellt fest, dass hinsichtlich der Folgenanalyse wesentlicher Änderungen bisher nur begrenzt Fortschritte erzielt wurden.

Die Kommission begrüßt jedoch die Einrichtung einer neuen Direktion für Folgenabschätzung durch das Europäische Parlament. Die Kommission unterstützt das bewährte Verfahren einiger Ausschüsse, Folgenabschätzungen der Kommission zum Ausgangspunkt weiterer Analysen des Europäischen Parlaments zu machen. Hierdurch dürfte die Vergleichbarkeit mit dem Folgenabschätzungsansatz der Kommission gewährleistet werden, wodurch Doppelarbeiten vermieden werden.

Der Rat hat noch keine Folgenabschätzungskapazitäten aufgebaut. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Rat Folgenabschätzungen stärker für seine Entscheidungsprozesse nutzen könnte, beispielsweise durch vollständige

³² KOM(2011) 162 „Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die elektronische Veröffentlichung des Amtsblatts der Europäischen Union“.

Berücksichtigung der Folgenabschätzungen der Kommission, wenn mit den Arbeiten zu den Begleitvorschlägen begonnen wird.

Die Kommission wird Anfragen zu Aspekten ihrer Folgenabschätzungen weiterhin konstruktiv beantworten und/oder ihre Daten und Methoden von Fall zu Fall weitergeben. Sie bittet beide Organe, sich auf die Ergebnisse zu konzentrieren, so dass die faktengestützten Folgenabschätzungen unmittelbare Vorteile für einen größeren Teil der von ihnen vorgenommenen Änderungen haben.

Die Kommission begrüßt auch die Unterstützung der Organe für ihre Maßnahmen zur Verringerung und Minimierung der Verwaltungs- und Regulierungslasten und bittet sie, die in der Diskussion befindlichen Vereinfachungsvorschläge sowie das REFIT-Programm zu unterstützen.

Schließlich begrüßt die Kommission die Unterstützung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen. Ihre Plattformen und Netzwerke können eine wichtige Informationsquelle für die Ausarbeitung von Evaluierungen und Folgenabschätzungen sein.

5.2. Mitgliedstaaten

Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist entscheidend, wenn die EU-Rechtsvorschriften den Bürgern, Arbeitnehmern und Unternehmen zu minimalen Kosten voll zugute kommen sollen. Die Stärke der nationalen Verwaltungskapazitäten sowie die nationale Regulierungsqualität haben unmittelbare Auswirkungen darauf, ob die politischen Ziele der EU vor Ort verwirklicht werden können. Die Beiträge der Verwaltungen und Institutionen der Mitgliedstaaten sind von entscheidender Bedeutung für die Ausarbeitung und Evaluierung der EU-Rechtsvorschriften. Bei der Umsetzung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften, einschließlich der Vorschriften, die für aus dem EU-Haushalt finanzierte Maßnahmen gelten, haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass ihr ordnungspolitischer Rahmen klar und zugänglich ist. Die nationalen Parlamente spielen eine entscheidende Rolle bei der Überprüfung, ob das Subsidiaritätsprinzip korrekt angewendet wird.

Die Kommission fordert die Behörden der Mitgliedstaaten auf, sich aktiver an ihren Konsultationen der Öffentlichkeit und Evaluierungen zu beteiligen, auch durch Mobilisierung ihrer einschlägigen nationalen Netze, um somit die Faktenbasis für die Politikgestaltung zu verbessern. Sie betont, dass in diesem Zusammenhang frühe Rückmeldungen der Mitgliedstaaten entscheidend für eine robuste Subsidiaritätsanalyse sind.

Die Kommission hebt ebenfalls hervor, dass die nationalen Folgenabschätzungen für die Erörterungen im Rat über Vorschlagsänderungen sowie Umsetzungs- und Durchsetzungsfragen der Mitgliedstaaten nützlich sein können.

Die Kommission bittet die Mitgliedstaaten, für eine wirksame Umsetzung der laufenden Initiativen zur Verringerung der Verwaltungslasten auf nationaler Ebene zu sorgen und die Empfehlungen des Berichts vom Februar 2012 über bewährte

Praktiken zu berücksichtigen, die EU-Rechtsvorschriften so unbürokratisch wie möglich umzusetzen und sich aktiv am Informationsaustausch über effiziente Methoden zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu beteiligen³³. Sie bittet sie ferner, die durch die EU-Rechtsvorschriften gegebenen Vereinfachungsmöglichkeiten voll zu nutzen und für Klarheit und Zugänglichkeit bei den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu sorgen.

Abschließend verweist die Kommission auf die Bedeutung einer effizienten öffentlichen Verwaltung für die fristgerechte Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Um die Regulierungsqualität der EU zu gewährleisten, müssen die EU-Rechtsvorschriften und die nationalen Vorschriften zu ihrer Umsetzung so verwaltet werden, dass eine effiziente Verwirklichung der politischen Ziele gewährleistet ist. Die Rechtsvorschriften müssen zweckmäßig sein und auch bleiben, wenn Probleme entstehen, sich neue Lösungen abzeichnen oder sich die politischen Prioritäten verändern. Zu diesem Zweck wird die Kommission die Ermittlung unnötiger Kosten sowie von Bereichen zur Leistungsverbesserung zu einem integralen und dauerhaften Bestandteil ihrer Politikgestaltung und Programmplanung für sämtliche Bereiche der EU-Rechtsetzung machen.

33

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm