



Rat der
Europäischen Union

115909/EU XXV. GP
Eingelangt am 21/09/16

Brüssel, den 21. September 2016
(OR. en)

12369/16

INST 376
POLGEN 110
CO EUR-PREP 37
COMPET 500
CODEC 1295

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	14. September 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT - Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union
--------	--

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 615 final.

Anl.: COM(2016) 615 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.9.2016
COM(2016) 615 final

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

Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union

Einleitung

Eine bessere Rechtsetzung ist wichtig. Gesetze sind kein Selbstzweck – sie sollen den europäischen Bürgerinnen und Bürgern spürbaren Nutzen bringen und eine Antwort liefern auf die gemeinsamen Herausforderungen, denen sich Europa gegenübersteht. Es ist anzunehmen, dass zielgerichtete, auf Fakten gestützte und einfach formulierte Rechtsvorschriften eher ordnungsgemäß umgesetzt werden und dass die mit ihnen vor Ort angestrebten Ziele, ob im wirtschaftlichen, sozialen oder Umweltbereich, so besser erreicht werden. Moderne, verhältnismäßige Vorschriften, die ihren Zweck erfüllen, sind wichtig für die Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung unserer gemeinsamen Werte, aber auch für die Effizienz von öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen.

Die Europäische Union wurde häufig – zu Recht oder zu Unrecht – für ihre ausufernden und schlecht formulierten Rechtsvorschriften und ihre Einmischung in das Leben von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen durch zu viele oder zu detaillierte Regelungen kritisiert. Immer wieder machen Beispiele, ob zutreffend oder nicht, für eine verfehlte Rechtsetzungspraxis die Runde, bei der die Aspekte des täglichen Lebens von Bürgern und Unternehmen anscheinend bis ins kleinste Detail geregelt werden. Gleichzeitig erwarten die Bürgerinnen und Bürger von Europa, dass es sich stärker darauf konzentriert, pragmatische Lösungen für die großen Probleme – Beschäftigung und Wachstum, Investitionen, Sicherheit, Migration und digitale Revolution, um nur einige wenige zu nennen – zu finden.

Schon bei Amtsantritt hat die Juncker-Kommission klar gemacht, dass sie ein neues Kapitel aufschlagen und ihre Arbeitsweise und Art der Politikgestaltung ändern will: Die politischen Entscheidungsprozesse sollten künftig nach den Grundsätzen für eine bessere Rechtsetzung erfolgen, damit Bürger, Unternehmen und Behörden noch stärker von den Maßnahmen der EU profitieren. Wir haben uns zum Ziel gesetzt, ambitioniert an die wichtigen Themen heranzugehen und uns in Detailfragen zurückzuhalten, indem wir unsere Anstrengungen vorrangig auf die Fragen richten, die unsere Bürgerinnen und Bürger bewegen und dringend ein Handeln auf EU-Ebene erfordern, und den Mitgliedstaaten die Verantwortung in den Bereichen überlassen, in denen nationale Maßnahmen sinnvoller sind.

Wir haben uns außerdem dazu verpflichtet, die politische Agenda und die Prioritäten auf EU-Ebene in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten festzulegen, so dass die EU-Organe insgesamt bessere, stärker fokussierte Rechtsvorschriften erlassen können. Sich auf die Maßnahmen zu konzentrieren, die wirklich notwendig sind, und nichts zu tun, was nur begrenzten Nutzen hat oder auf den verschiedenen Ebenen in den Mitgliedstaaten besser in Angriff genommen werden kann, schafft Raum und setzt Ressourcen frei, die die EU-Organe nutzen können, um schneller auf neue Gegebenheiten wie beispielsweise die Migrationskrise zu reagieren.

Fast zwei Jahre nach ihrem Amtsantritt ist die Kommission bei der Umsetzung der Ziele, die sie sich in Bezug auf eine bessere Rechtsetzung gesetzt hat, auf Kurs. Von Anfang an gaben bestimmte sorgfältig ausgewählte politische Leitlinien¹ die Richtung für unsere Arbeit vor, um unsere Maßnahmen mittelfristig auf die großen Herausforderungen zu lenken, denen sich die EU gegenübersteht: Beschäftigung, Wachstum und Investitionen,

¹ Siehe https://ec.europa.eu/priorities/index_de

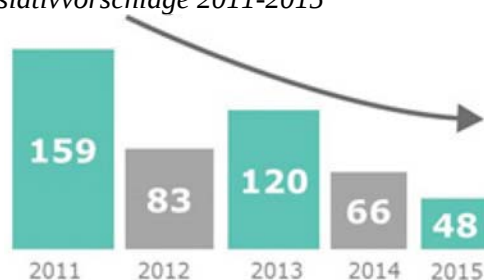
Migration, Sicherheit, digitale Wirtschaft, Energie und die Vertiefung des Binnenmarkts. Jedes Jahr spiegeln sich diese Strategien in den konkreten Maßnahmen der auf die wesentlichen Ziele konzentrierten Jahresarbeitsprogramme wider. 2014 umfasste das Arbeitsprogramm 100 Maßnahmen. 2015 gab es 23 neue prioritäre Initiativen und Maßnahmenpakete, und auch 2016 waren es nicht mehr als 23.

Abbildung 1: Bessere Rechtsetzung 2015-2016 in Zahlen



Gleichzeitig ist die Zahl der Vorschläge für Verordnungen und Richtlinien der Kommission zur Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von 159 im Jahr 2011 auf 48 im Jahr 2015 zurückgegangen. Seit 2000 schwankt die Zahl der von Parlament und Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommenen Richtlinien und Verordnungen von Jahr zu Jahr, wobei der Höhepunkt 2009 mit 141 verabschiedeten Rechtsakten erreicht war. Im Jahr 2015, dem ersten Jahr der Juncker-Kommission, wurden 56 Rechtsakte angenommen.

Abbildung 2: Zahl der Legislativvorschläge 2011-2015



Die Kommission ist nicht nur bemüht, sich auf das zu konzentrieren, was notwendig und für die Bürger wichtig ist, sondern versucht auch, gegen die Trägheit anzugehen. 90 Vorschläge, die überholt sind oder bei denen das Gesetzgebungsverfahren nicht vorankommt, wurden in den letzten beiden Jahren zurückgezogen, damit der Schwerpunkt auf die vorrangigen Dossiers gelegt werden kann. Der gemeinsame EU-Besitzstand wurde durch die Aufhebung von 32 überholten Gesetzen verringert, und in 103 Bereichen wurden Maßnahmen eingeleitet, mit denen die bestehenden Vorschriften vereinfacht werden sollen.

Eine bessere Rechtsetzung setzt ferner voraus, dass eine Gesetzesvorlage in voller Kenntnis ihrer voraussichtlichen Auswirkungen erarbeitet wird, um die positiven Auswirkungen zu maximieren und unnötige Belastungen und bürokratischen Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen und die Behörden zu vermeiden. Zum selbst gesteckten Ziel einer besseren Rechtsetzung gehört es daher, dass die Kommission ihre Legislativarbeit auf Fakten stützt. Bevor ein neuer Rechtsakt vorgeschlagen wird, wertet die Kommission bisherige Erfahrungen und Studien gründlich aus, holt externe Meinungen über die möglichen Auswirkungen ein und prüft, ob die Maßnahmen von der Union ergriffen oder besser den Mitgliedstaaten überlassen werden sollten.

Für eine bessere Rechtsetzung ist aber nicht allein die Europäische Kommission verantwortlich; sie ist ein gemeinsames Unternehmen mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und den Mitgliedstaaten, denen jeweils eine eigene Rolle zukommt und die ihre eigenen Verantwortlichkeiten haben. Sie ist auch nicht nur Thema, wenn neue Rechtsvorschriften entworfen und ausgearbeitet werden. Bessere Rechtsetzung sollte in jeder Phase des Politikzyklus von den Verhandlungen zwischen Parlament und Rat bis zur Umsetzung und Durchführung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten und die Kommission zum Tragen kommen. Damit daraus ein Erfolg wird, müssen wir fokussiert bleiben, effizient sein, vereinfachen, transparent sein und auf der richtigen Ebene handeln.

Großes bei den großen Themen leisten

Im letzten Jahr hat die Kommission Fortschritte bei der Umsetzung der zehn Juncker-Prioritäten gemacht. Wir haben unsere Arbeit auf wichtige Initiativen mit einem hohen Mehrwert für die EU im Sinne konkreter Ergebnisse für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen konzentriert und unmittelbar auf neue Herausforderungen, die ein rasches und gleichzeitig überlegtes Handeln erfordern, reagiert. Vielfach erwies sich die Kommission als fähig, in Rekordzeit Initiativen zu konzipieren und vorzustellen, denen eine faktengestützte Analyse ihrer Auswirkungen gemessen an der jeweiligen Situation vorausging. Die Einhaltung der Grundsätze einer besseren Rechtsetzung trug dazu bei, Vorschläge zu erarbeiten, die genau das bezweckten, was sie bezwecken sollten, und die daher von den anderen beiden Organen zeitnah angenommen werden konnten, wie dies zum Beispiel bei den Maßnahmen zur Steuervermeidung der Fall war.

Beispiele für „Großes bei den großen Themen leisten“

- **Investitionsförderung:** Um die wirtschaftliche Wiederbelebung zu fördern und wachstumsfördernde Investitionen anzukurbeln, hat die Kommission eine Investitionsoffensive für Europa vorgeschlagen, die 2015 angenommen wurde. In einem Jahr konnten dadurch neue Investitionen in Höhe von 116 Mrd. EUR in 26 EU-Mitgliedstaaten mobilisiert werden. Dadurch konnten bislang über 100 000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Es wurden 192 Finanzierungsvereinbarungen genehmigt, durch die 200 000 kleine Unternehmen und Unternehmensneugründungen einen besseren Zugang zum Kapital erhielten.
- **Reaktion auf die Flüchtlingskrise:** Die Kommission hat rasch Maßnahmen zur Bewältigung der unmittelbaren und langfristigen Herausforderungen der Migrationskrise auf den Tisch gelegt. Es wurden Schritte zur Bewältigung irregulärer Migrationsströme und zur Rettung von Menschenleben auf See unternommen; des Weiteren wurden als Zeichen der Solidarität mit den exponierten Mitgliedstaaten an den Außengrenzen Vorschläge zur Umverteilung und Neuansiedlung von Asylsuchenden sowie zur Intensivierung der Kontrolle der Außengrenzen und zu Rückführungen gemacht. Im vergangenen Jahr stimmten die Mitgliedstaaten den Vorschlägen der Kommission zur Umsiedlung von 160 000 internationalen Schutz Suchenden aus Italien und Griechenland und zur Neuansiedlung von 22 000 Vertriebenen von außerhalb der EU zu. Bislang wurden weit über 13 000 Personen um- bzw. neu angesiedelt. Im letzten Jahr hat die Kommission eine beispiellose Mobilisierung von EU-Haushaltsmitteln in Höhe von 10 Mrd. EUR für 2015 und 2016

in die Wege geleitet, um die Flüchtlingskrise zu bewältigen und den am stärksten betroffenen Ländern beizustehen².

- *Erhöhter Schutz der Außengrenzen:* Der Vorschlag der Kommission vom Dezember 2015 für eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache wurde von den gesetzgebenden Organen in Rekordzeit im Juli dieses Jahres beschlossen. Darin werden die während der Migrationskrise zu Tage getretenen Mängel durch Einführung präventiver Gefährdungsbeurteilungen der Grenzkontrollsysteme der Mitgliedstaaten, eine systematische Herangehensweise an das Auslösen von EU-Maßnahmen und die Einrichtung eines ständigen Pools von Humanressourcen und Ausrüstungen in Angriff genommen³.
- *Förderung von Innovation durch einen digitalen Binnenmarkt:* Die Kommission hat vorgeschlagen, die größten vertragsrechtlichen Hindernisse für die grenzüberschreitende Bereitstellung digitaler Inhalte und den Online-Handel/Fernabsatz von Waren zu beseitigen⁴. Folgenabschätzungen haben gezeigt, dass bei einer Harmonisierung der Vorschriften für Produkte mit digitalen Inhalten die Händler weniger Kosten haben und geneigter sind, über Grenzen hinweg zu expandieren. Es wird erwartet, dass mindestens weitere 122 000 Unternehmen anfangen werden, Online-Handel in andere EU-Länder mit zusätzlichen acht bis 13 Millionen Verbrauchern zu betreiben.
- *Bildung einer Energieunion und Bekämpfung des Klimawandels:* Im Februar 2016 stellte die Kommission neue Maßnahmen zur Energieversorgungssicherheit vor mit dem Ziel, die Verbundsysteme innerhalb Europas zu verbessern und die Gefahr von Versorgungsunterbrechungen zu minimieren. Durch solidarisches Verhalten der Mitgliedstaaten können im Krisenfall Privathaushalte und wichtige soziale Dienstleistungen besser geschützt werden. Die Kommission leitete die Arbeiten, die zum Pariser Klimaschutzübereinkommen führten, und arbeitet weiter an der Erfüllung der Zusagen der Europäischen Union für verbindliche Jahresziele zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen durch die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2021-2030⁵. Dazu gehört auch die Änderung des EU-Emissionshandelssystems zur Verbesserung der Kosteneffizienz von Maßnahmen zur Emissionsverringerung und zur Förderung von Investitionen in kohlenstoffarme Technologien. Eine gründliche Folgenabschätzung hat mit dazu beigetragen, einen Vorschlag zu erarbeiten, der verhältnismäßig ist und eine gerechte Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten vornimmt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sicherstellt und mehr und bessere Investitionen in kohlenstoffarme Technologien hervorbringt.
- *Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung:* Im November 2014 drangen vertrauliche Informationen über eine bisweilen missbräuchliche Handhabung von Steuervorbescheiden an die Öffentlichkeit. Die Kommission hat rasch eine umfangreiche Agenda für eine gerechtere, einfachere und effizientere Unternehmensbesteuerung in der EU entworfen. Ihr Vorschlag für einen automatischen Informationsaustausch über Steuervorbescheide zwischen den Mitgliedstaaten wurde mit Januar 2015 vorgestellt und Ende des Jahres angenommen.

² http://ec.europa.eu/echo/files/EU_Emergency_Support/Graphic_Provision_en.pdf

³ COM(2015) 671.

⁴ COM(2015) 634, COM(2015) 635. : http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm

⁵ COM(2016) 482.

Die Vorschläge über die Pflicht zur Vorlage von steuerlich relevanten Informationen durch multinationale Unternehmen und den Austausch dieser Informationen zwischen den Mitgliedstaaten sowie für eine Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung wurden im Januar 2016 vorgestellt und im März 2016 bzw. Juni 2016 angenommen.

Bessere Rechtsetzung für bessere Ergebnisse

Eine verbesserte Rechtsetzung führt zu einfacheren Vorschriften, mit denen sich eine größere Wirkung erzielen lässt. Die Kommission hat ihre Bemühungen um eine **Vereinfachung bestehender EU-Rechtsvorschriften** fortgesetzt. Seit dem Start des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)⁶ sind fast 200 Initiativen zur Vereinfachung und Verringerung der Verwaltungslasten auf den Weg gebracht worden.

Beispiele hierfür sind unter anderem: die Verminderung der Anforderungen an die Rechnungslegung für 5 Millionen Kleinstunternehmen (geschätzte jährliche Einsparungen: rund 6,3 Mrd. EUR), die Senkung der nach der Chemikalien-Verordnung (REACH) anfallenden Registrierungsgebühren um bis zu 95 % für KMU und die neuen Vorschriften für die elektronische Auftragsvergabe, durch die mit einer Senkung der Beschaffungskosten um bis zu 20 % gerechnet wird.

⁶ http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_en

Beispiele für Kommissionsvorschläge zur Verringerung des Regulierungsaufwands und der Verwaltungslasten

Am 6. April 2016 nahm die Kommission einen überarbeiteten Gesetzgebungsvorschlag für *intelligente Grenzen* an, der auch eine Änderung des Schengener Grenzkodexes beinhaltet, mit der die für ein neues elektronisches Einreise-/Ausreisensystem erforderlichen technischen Anpassungen vorgenommen werden. Die geschätzten Kosten sinken dadurch von 1,1 Mrd. EUR auf 480 Mio. EUR⁷.

- Am 7. April 2016 stellte die Kommission einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer vor⁸, in dem wichtige Vereinfachungsmaßnahmen angekündigt wurden, unter anderem auch ein (für den Herbst geplanter) Vorschlag zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel. Dies könnte zu Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer in Höhe von 7 Mrd. EUR jährlich führen und gleichzeitig die den Unternehmen durch die Befolgung der Vorschriften entstehenden Kosten um mindestens 55 % senken.
- Durch die vorgeschlagene Entscheidung über eine Lastenteilung mit verbindlichen Jahreszielen für die Reduktion der Treibhausgasemissionen durch die Mitgliedstaaten zwischen 2021 und 2030 werden die durch die Überwachung und Berichtspflichten verursachten Verwaltungskosten um ca. 345 000 bis 460 000 EUR jährlich verringert. Hinzu kommen weitere Vereinfachungen bei der Überwachung und den Berichtspflichten im Bereich Klima und Energie im weiteren Verlauf dieses Jahres.
- Um den Zugang von Unternehmen zu Finanzmitteln zu erleichtern und Informationen für potenzielle Investoren zu vereinfachen, hat die Kommission vorgeschlagen, die *Prospektvorschriften* zu überarbeiten. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen wird es einfacher werden, sich über die Ausgabe von Aktien oder Schuldtiteln Kapital zu beschaffen. Verhältnismäßigere Offenlegungsvorschriften könnten zu Einsparungen von rund 130 Millionen Euro pro Jahr führen (laut den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation)⁹. Ein EU-Prospekt wäre danach nur bei Kapitalbeschaffungen von über 500 000 EUR (früher 100 000 EUR) erforderlich. Kleinere Emittenten, die europäische Märkte erschließen wollen, würden weniger komplizierte Prospekte benötigen.
- Der Vorschlag, die EU-Haushaltsvorschriften zu vereinfachen (Neufassung der Haushaltsordnung und Änderung von 15 Rechtsakten mit sektorspezifischen Finanzvorschriften), der im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens MFR angenommen wurde, sieht nur noch ein einziges EU-Regelwerk vor, bei dem 25 % der Haushaltsvorschriften gestrichen werden, indem die Vorschriften der verschiedenen EU-Finanzierungsinstrumente, wo immer möglich, zusammengefasst werden.
- Auch in der *Gemeinsamen Agrarpolitik* (GAP) stehen ehrgeizige Vereinfachungsmaßnahmen auf der Tagesordnung: Mehr als 20 Aktionen sind bereits abgeschlossen, von denen die Landwirte, aber auch die nationalen Verwaltungen unmittelbar profitieren. Weitere Vorschläge zur Ökologisierung im Rahmen des REFIT-Programms sind in Arbeit. Darüber hinaus wird an einem Aktionsplan zu den Agrarmarktvorschriften gearbeitet, dessen Ziel es ist, die ursprüngliche Zahl von 250 Verordnungen der Kommission auf rund 20 delegierte Rechtsakte und 20 Durchführungsrechtsakte zu reduzieren.
- Eine neue Datenschutzverordnung ist jetzt unionsweit gültig und ersetzt die 28 verschiedenen Regelungen der Mitgliedstaaten. Dies bedeutet für viele Unternehmen weniger Verwaltungslasten und macht es ihnen leichter, neue Märkte zu erschließen. Der finanzielle Nutzen der neuen Vorschriften wird mit 2,3 Mrd. EUR pro Jahr beziffert¹⁰.

Ein guter Ausgangspunkt für eine bessere Rechtsetzung ist auf jeden Fall die Berücksichtigung der Meinung derjenigen, die die künftigen Regelungen anwenden und mit ihnen umgehen müssen. Aus diesem Grund hat bei der Kommission seit Mai 2015 ein Umdenken bei der **Einbindung** der Interessenträger in der Ausarbeitung neuer Initiativen und die Evaluierung bisheriger Maßnahmen eingesetzt. In der Zwischenzeit wurden neue aktivere und transparentere Möglichkeiten der Vorabkonsultation aller einschlägigen Parteien eingeführt. Interessenträger und Bürgerinnen und Bürger können jetzt online ihr Feedback zu den Initiativen der Kommission¹¹ geben, sich online an öffentlichen Konsultationen beteiligen oder Kommissionsvorschläge kommentieren¹² oder auch Durchführungsbestimmungen der Kommission, bevor letztere ihnen unter der Aufsicht der gesetzgebenden Organe Gesetzeskraft verleiht.¹⁰ Die Kommission verbesserte außerdem ihr Transparenzportal und ihr Transparenzregister, um die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen in der EU auszuweiten und zu erleichtern¹³, und veröffentlicht Verhandlungsunterlagen und andere Dokumente zu internationalen Handelsgesprächen.

Die Kommission hat auch die sogenannte **REFIT-Plattform** eingerichtet, um die Interessenträger und die Mitgliedstaaten in die REFIT-Arbeit der Kommission einzubinden. Die Plattform setzt sich aus hochrangigen Sachverständigen aus allen 28 Mitgliedstaaten, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen sowie von Unternehmen, Sozialpartnern und aus der Zivilgesellschaft zusammen, die nach einem offenen und transparenten Verfahren ernannt wurden. Über eine eigene Website¹⁴ können alle Interessenträger ihre Bedenken oder Anregungen zu den Auswirkungen des EU-Rechts auf die Plattform hochladen und Verbesserungsvorschläge machen.

Es wurden bisher bereits mehr als 100 Beiträge berücksichtigt; dies hat zu 17 Stellungnahmen mit konkreten Vorschlägen zu einer Vielzahl von Themen¹⁵ geführt. Die Kommission wird über die geplanten Folgemaßnahmen im Rahmen ihres Arbeitsprogramms für 2017 berichten.

Um ihr Instrument zur besseren Rechtsetzung weiter zu verfeinern, verbessert die Kommission die bestehenden Instrumente und Praktiken kontinuierlich und nimmt neue Projekte in Angriff. Seit 2003¹⁶ hat die Kommission zur Untermauerung ihrer

¹¹ http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de

¹² Die Interessenträger können sich innerhalb von acht Wochen, nachdem die Kommission einen Vorschlag angenommen hat, dazu äußern; anschließend stellt die Kommission die Rückmeldungen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Verfügung. Dieses Verfahren hat sich gerade erst kürzlich wieder im Falle des Vorschlags der Kommission über Feuerwaffen bewährt, zu dem 27 680 Antworten eingingen, die zum überwiegenden Teil von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern stammten und den gesetzgebenden Organen dabei halfen, den politischen Kurs zu bestimmen.

¹³ Siehe http://ec.europa.eu/transparency/index_de.htm

¹⁴ „Bürokratieabbau – Ihre Meinung zählt!“:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_de.htm#up

¹⁵ Die bisherigen Ergebnisse auf der Plattform einschließlich der Empfehlungen können unter folgender Adresse abgerufen werden: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index_de.htm#members. Die Mitglieder der Plattform nahmen am 28. Juni 2016 insgesamt 17 Stellungnahmen in folgenden Themenbereichen an: Chemikalien, Kommunikationsnetze, Wettbewerb, Umwelt, Finanzdienstleistungen, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie Binnenmarkt, Steuern und Statistik.

¹⁶ Im Jahr 2003 unterzeichneten das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission eine Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, in der die

Vorschläge 975 **Folgenabschätzungen** erstellt. Ferner hat sie 688 **Evaluierungen** vorgenommen und seit 2010 insgesamt 704 **offene öffentliche Konsultationen** durchgeführt. Die unabhängige Qualitätskontrolle der Folgenabschätzungen der Kommission ist von entscheidender Bedeutung. Sie wird innerhalb der Kommission bereits seit Ende 2007 praktiziert. Zu ihrer weiteren Verbesserung ersetzt ein neuer Ausschuss für Regulierungskontrolle seit 1. Juli 2015 den bisherigen Ausschuss für Folgenabschätzung. Dieser hat drei externe Mitglieder¹⁷ und verfügt über ein weitreichenderes und robusteres Mandat, zu dem auch Bewertungen bestehender Rechtsvorschriften gehören. Das Folgenabschätzungssystem der Kommission wurde extern evaluiert, seine Qualität anerkannt und von der OECD hoch bewertet¹⁸.

Abbildung 3: Überblick über die Aktivitäten zur besseren Rechtsetzung seit ihrer Einführung in der Kommission

975 FOLGENABSCHÄTZUNGEN SEIT 2003
688 EVALUIERUNGEN SEIT 2010
704 OFFENE ÖFFENTLICHE KONSULTATIONEN SEIT 2010

Die Bilanz des bisher Erreichten hat gezeigt, dass das Engagement der Kommission für eine bessere Rechtsetzung nicht nur ein Lippenbekenntnis ist. Es ist eine Tatsache. Veränderungen bei der Art der Erarbeitung von Rechtsvorschriften, mehr Transparenz beim Kontakt mit den Interessenträgern und systematische Berücksichtigung ihrer Beiträge waren wichtige Triebkräfte für eine Veränderung der Qualität und Schwerpunkte der Kommissionsvorschläge. In vielen Fällen trugen die Instrumente für eine bessere Rechtsetzung zur Verringerung oder Vermeidung unnötiger Kosten, zur Beseitigung der von den Betroffenen festgestellten Probleme¹⁹ und zu **angemesseneren Herangehensweisen** bei, **die insgesamt weniger Aufwand mit sich bringen**.

Beispiele für angemessenere Herangehensweisen aufgrund von Überlegungen zur besseren Rechtsetzung

- Stärkere Dezentralisierung der Behandlung *staatlicher Beihilfen*: Fast 90 % der Fälle staatlicher Beihilfen werden nun von den Mitgliedstaaten ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission verwaltet.
- Neue und einfachere Regeln für die *Sicherheit im Seeverkehr* wurden auf der Grundlage von Empfehlungen aus der Eignungsprüfung im Rahmen des REFIT-Programms entwickelt. Die Sicherheit von rund 400 Mio. Passagieren, die

drei Organe sich verpflichteten, Folgenabschätzungen zur Untermauerung von Legislativvorschlägen und wesentlichen inhaltlichen Änderungen durchzuführen. Diese Vereinbarung wurde im April 2016 durch eine neue Vereinbarung ersetzt (ABl. L 123 vom 12. Mai 2016, S. 1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>)

¹⁷ Der Ausschuss für Regulierungskontrolle setzt sich aus sieben Vollzeitbeschäftigten zusammen, von denen drei Mitglieder nicht der Kommission angehören (eine Stelle ist derzeit frei, soll aber im Herbst 2016 besetzt werden). http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/members_en.htm

¹⁸ <http://www.oecd.org/regreform/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

¹⁹ Siehe die Sondierung zum EU-Rechtsrahmen für Finanzdienstleistungen: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_de.htm

durchschnittlich jedes Jahr in EU-Gewässern unterwegs sind, kann so wirksamer und effizienter gewährleistet werden²⁰.

- Von der Kommission geschaffene Leitlinien sollen Verbraucher, Unternehmen und Behörden dabei unterstützen, sich an der rasch wachsenden *kollaborativen Wirtschaft* zu beteiligen: Ziel ist es, auf ein rechtliches Umfeld hinzuwirken, in dem sich neue Geschäftsmodelle entwickeln können und das den Schutz der Verbraucher, eine gerechte Besteuerung und faire Arbeitsbedingungen garantiert²¹.
- Nach den Enthüllungen über die Nutzung von „Abschaltgeräten“ (zur Umgehung der Kontrolle von Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen) wurden neue, strengere und transparentere *Typgenehmigungsanforderungen für Kraftfahrzeuge* vorgelegt, die auch eine stärkere Kontrolle und Überwachung vorsehen²².

Blick in die Zukunft

Dank einer besseren Rechtsetzung soll die Arbeit der Europäischen Union besser und transparenter werden, wobei ein deutlicher Schwerpunkt auf eine einfachere Rechtsetzung in Bereichen gelegt wird, die für die Bürger von Belang sind. Dies ist eine Aufgabe für alle Organe und die Mitgliedstaaten. Sie liegt im Interesse jedes Einzelnen. Die **Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung** mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission, die im Jahr 2016 in Kraft getreten ist, ist eine weitere wichtige Etappe hin zu einer besseren Rechtsetzung, die jedoch an sich schon ein dynamischer Prozess ist. Insofern sind weitere Maßnahmen notwendig.

Kommission

Den Kurs halten: Die 10 Prioritäten der Juncker-Kommission werden auch weiterhin die Grundlage für das **Arbeitsprogramm der Kommission für 2017** darstellen. Der Schwerpunkt wird auf den Vorschlägen liegen, die geeignet sind, die Herausforderungen zu meistern, mit denen die EU derzeit konfrontiert ist. Wie bereits in den letzten beiden Jahren werden lediglich gut begründete Vorschläge in das Arbeitsprogramm aufgenommen, denen eine Folgenabschätzung vorangegangen ist und in denen die im Rahmen öffentlicher Konsultationen erfolgten Rückmeldungen der Interessenträger berücksichtigt wurden.

Die Arbeit der REFIT-Plattform, von der bereits erste Vorschläge und Empfehlungen ausgehen, wird den Prozess weiter verbessern. Zu den Bereichen, in denen über Verbesserungen und Vereinfachungen nachgedacht wird, gehören Rechtsvorschriften über chemische Stoffe, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Finanzdienstleistungen, Mehrwertsteuer und die Gemeinsame Agrarpolitik.

Zusammenarbeiten: Zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU in den Genuss einfacherer, klarerer und gezielter Rechtsvorschriften kommen, ist nicht allein Aufgabe der Kommission. Ein Wandel in der Kultur der Rechtsetzung auf EU-Ebene

²⁰ COM(2016) 369, COM(2016) 370 und COM(2016) 371:

http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/2016-06-06-passenger_ship_safety_rules_en.htm

²¹ COM(2016) 356.

²² SWD (2016) 9 (Teil 2)

kann nur dann gelingen, wenn alle beteiligten Akteure sich diese Agenda zu eigen machen und ihren Teil übernehmen. Die Kommission treibt die Durchführung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung voran und setzt auf die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Die Durchsetzung verbessern: Häufig ist nicht das Fehlen von EU-Rechtsvorschriften die Ursache von Problemen, sondern die fehlende tatsächliche Anwendung der Vorschriften und Rechtsdurchsetzung für die Bürger. Es besteht nach wie vor eine erhebliche Kluft zwischen den in der EU geltenden Vorschriften und den Regeln vor Ort. Die Kommission ist dabei, ihre Anstrengungen zur Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts zu verstärken. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ist von zentraler Bedeutung und muss während des gesamten Politikzyklus weiter gestärkt und verbessert werden. Die Kommission wird auch gemeinsam mit den Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich informieren können, wie die EU-Vorschriften auf nationaler Ebene umgesetzt werden und welche Rechtsbehelfe ihnen zur Verfügung stehen. Die Kommission legt besonderes Augenmerk auf die Verstöße, die erhebliche Auswirkungen auf die Erreichung der wichtigsten politischen Ziele der EU haben. Gleichzeitig wird die Kommission systematisch überwachen, ob das nationale Recht im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften steht, und dem Gerichtshof häufiger finanzielle Sanktionen vorschlagen, wenn Mitgliedstaaten EU-Recht nicht rechtzeitig in ihre nationale Rechtsordnung einbinden.

Europäisches Parlament/Rat:

Der politische Wille zur Verbesserung der Qualität und Transparenz der Rechtsetzung, bei der Rechtsvorschriften nur in Fällen mit klaren Vorteilen für die Bürger erlassen und überholte oder kostspielige Vorschriften aufgehoben werden, ist bei allen drei Organen der EU vorhanden. Die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat haben sich gemeinsam verpflichtet, ihre Verfahren mit dem Ziel einer besseren Rechtsetzung in Einklang zu bringen. Das Potenzial für weitere Fortschritte ist noch nicht ausgeschöpft:

- Die **Neufassung** – dabei handelt es sich um ein Verfahren, mit dem der ursprüngliche Rechtsakt und alle späteren Änderungen in einem einzigen neuen Rechtsakt zusammengeführt werden – sollte das wichtigste legislative Verfahren zur Erstellung eines einzigen, klaren und verständlichen Rechtstexts darstellen. Ist dies nicht möglich, sollte für eine Kodifizierung optiert werden. Die Kommission wird ein Programm mit Verordnungen, für die eine Neufassung in Frage kommt, und einen entsprechenden Zeitplan erstellen. Die enge Zusammenarbeit zwischen den drei Organen wird von entscheidender Bedeutung sein, um wirksame Folgemaßnahmen zu gewährleisten.
- Das Potenzial zur **Vereinfachung der Rechtsvorschriften und Verringerung der Verwaltungslast** in den Vorschlägen der Kommission sollte im Rechtsetzungsprozess im Blick behalten und noch besser genutzt werden. Vorschlägen mit unmittelbarem Nutzen für Bürger und Unternehmen sollte Priorität eingeräumt werden.
- Im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung sollten das Europäische Parlament und der Rat ihre eigenen internen Folgenabschätzungen verstärken, um wesentliche Abänderungen der Rechtsvorschriften zu untermauern. Bisher

hat das Parlament die Auswirkungen von rund 30 seiner Abänderungen bewertet, während der Rat bisher noch keine Folgenabschätzung durchgeführt hat und derzeit noch prüft, wann und wie er diese Bewertungen erstellen soll. Zum Vergleich: Seit 2003 hat die Kommission beinahe tausend **Folgenabschätzungen** zur Unterstützung ihrer Vorschläge vorgenommen.

- Die EU-Organe und die Mitgliedstaaten sollten enger zusammenarbeiten, um eine bessere **Überwachung, Messung und Evaluierung** der tatsächlichen Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf die Wirtschaft, die sozialen Strukturen und die Umwelt in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Das Europäische Parlament und der Rat sind aufgefordert, mit der Kommission zusammenarbeiten, um Methoden und Instrumente zur Anwendung einer **besseren Rechtsetzung** zu entwickeln und ihren Verpflichtungen im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung nachzukommen.

Darüber hinaus werden die drei Organe dieses Jahr erstmals zusammenarbeiten, um anhand des Arbeitsprogramms der Kommission eine Reihe von Vorschlägen zu identifizieren, die **im Gesetzgebungsverfahren vorrangig behandelt** werden sollen. Dadurch wird die Eigenverantwortung gestärkt und eine schnellere Bearbeitung der wichtigsten Vorschläge sichergestellt.

Mitgliedstaaten:

Die EU wird oft als Ursache für Bürokratie und Verwaltungsaufwand angeführt. Manchmal stellen Bürger und Unternehmen aber fest, dass die nationalen Regierungen bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht zusätzliche Regeln hinzugefügt haben („Überregulierung“). Mit der neuen Interinstitutionellen Vereinbarung wird versucht, Klarheit und Rechenschaftspflicht in die Art und Weise zu bringen, wie die Mitgliedstaaten die EU-Vorschriften umsetzen. Künftig sollen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, wenn sie der nationalen Gesetzgebung **zusätzliche Anforderungen** im Vergleich zum Unionsrecht hinzufügen, und dies ihren Bürgern erklären.

Die Mitgliedstaaten sollen ferner eng mit der Kommission zusammenarbeiten, um eine **rechtzeitige und ordnungsgemäße Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts** zu gewährleisten.

Vorrangige Maßnahmen

- *Den Kurs halten:* Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 wird sich weiterhin auf wenige ausgewählte Initiativen konzentrieren, mit denen innerhalb der 10 Prioritäten Maßnahmen zur Bewältigung der drängendsten Herausforderungen, denen sich die EU gegenübersteht, vorangebracht werden sollen. Es wird auch die Rücknahme von überholten Vorschlägen und Vereinfachungsvorschläge enthalten, die aus den ersten Ergebnissen der Arbeit der REFIT-Plattform hervorgehen.
- *Transparenz beweisen:* Die Kommission bemüht sich um *größere Transparenz* in ihren Kontakten mit Interessenträgern und Lobbyisten. Sie wird demnächst ein neues Transparenz-Register vorschlagen, das auch die Lobbytätigkeiten beim Rat und beim Parlament erfassen soll.
- *Verantwortung übernehmen:* Die Kommission zieht eine Änderung der Vorschriften über EU-weite Genehmigungsverfahren in bestimmten sensiblen Bereichen in Betracht, damit die Kommission nicht alleine in der Verantwortung steht, wenn die

Mitgliedstaaten zu einer Stellungnahme nicht in der Lage sind.

- *Über Verwaltungsaufwand berichten:* Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat eine **jährliche Umfrage zum Verwaltungsaufwand** vorlegen, bei der auch die Durchführbarkeit von Zielen für die Verringerung der Verwaltungslasten in Schlüsselsektoren bewertet wird.
- *Die Durchsetzung verbessern:* Die Kommission wird eine Mitteilung über die **Anwendung des Unionsrechts** vorlegen, um dessen wirksamere Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung im Einklang mit ihren politischen Prioritäten zu fördern.