KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.1.2009
KOM(2009) 15 endgültig

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

Dritte Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union

{KOM(2009) 16 endgültig}
{KOM(2009) 17 endgültig}
{SEK(2009) 55}

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

Dritte Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union

I. EINLEITUNG

In den letzten vier Jahren hat die amtierende Kommission erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda für bessere Rechtsetzung erzielt. Sie vereinfacht bereits geplante Rechtsvorschriften, um zu gewährleisten, dass sie sich auf dem neuesten Stand befinden und zugänglicher sind. Die Kommission bemüht sich um den Bürokratieabbau und die Umsetzung eines Programms zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen. Um sicherzustellen, dass die neuen Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen eine möglichst hohe Qualität aufweisen, hat sie ein breit angelegtes und ehrgeiziges Folgenabschätzungssystem entwickelt. Und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelt sie effektivere und effizientere Ansätze, um zu gewährleisten, dass das Gemeinschaftsrecht korrekt angewendet wird.

Rechtsetzung ist aus mehreren Gründen notwendig und von Vorteil: Um sicherzustellen, dass die Märkte ordnungsgemäß funktionieren, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und Finanzinstitute im Wettbewerb auf dem Binnenmarkt zu schaffen, um Arbeitnehmer und Verbraucher, die Gesundheit und die Umwelt zu schützen. Gleichzeitig führt Rechtsetzung zu Kosten – für Unternehmen, öffentliche Behörden und die Bürger. Diese sind auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Durch die Umsetzung der Agenda zur besseren Rechtsetzung wollte die Kommission sicherstellen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Förderung des Unternehmertums und der Innovation dazu beitragen, dass Unternehmen sich effizienter dem Wettbewerb stellen und das Potenzial des Binnenmarktes voll nutzen können. Somit trägt die Agenda für bessere Rechtsetzung zu mehr Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen bei und sorgt gleichzeitig für die Beibehaltung hoher Standards im Bereich des Sozial-, Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes. Im europäischen Konjunkturprogramm wird hervorgehoben, dass bei den gegenwärtigen wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten, die zunehmend Druck auf Unternehmen und Haushalte ausüben, die Qualität der rechtlichen Rahmenbedingungen wichtiger ist denn je[1].

In den letzten vier Jahren hat die Kommission einen entscheidenden Wandel bei der Umsetzung der Agenda für bessere Rechtsetzung vorgenommen. Hierdurch wurde die Union in eine gute Lage versetzt, um die künftigen Herausforderungen zu bewältigen. Die Erfahrung zeigt, dass eine bessere Rechtsetzung dann besonders erfolgreich ist, wenn alle europäischen Organe und die Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung tragen und zusammenarbeiten. Diese Erfahrung ist auf internationaler Bühne von unschätzbarem Wert. Auf dem G20-Gipfel im November 2008 wurde deutlich, dass bestimmte rechtliche Fragen nur mit unseren internationalen Partnern geregelt werden können, und die EU eine immer wichtigere Rolle spielen kann, wenn sie geschlossen auftritt.

In dieser Mitteilung wird dargelegt, wo Fortschritte erzielt wurden, und in welchen Bereichen weitere Anstrengungen notwendig sind. Sie ist ein Beitrag zu der Bestandsaufnahme im

[1] KOM(2008) 800.

Bereich bessere Rechtsetzung, die der Europäische Rat für März 2009 unter tschechischem Ratsvorsitz terminiert hat.

II. VERBESSERUNG DER BESTEHENDEN RECHTSVORSCHRIFTEN

Seit 2005 hat die amtierende Kommission das bisher zweifellos ehrgeizigste und entschlossenste Vorhaben zur Aktualisierung, Modernisierung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen Besitzstands (Acquis) in die Wege geleitet. Eine Reihe von Maßnahmen – das fortlaufende Vereinfachungsprogramm, die Prüfung des Besitzstands auf Vereinfachungspotenzial, die Kodifizierungsmaßnahmen, die systematische Bereitstellung von konsolidierten Fassungen der Rechtstexte sowie das Programm zur Verringerung der Verwaltungslasten – führen zu greifbaren Vorteilen für Unternehmen, Bürger und öffentliche Verwaltungen.

1. Die Rechtsetzung ist nunmehr einfacher, nachvollziehbarer und unbürokratischer

Während der Amtszeit dieser Kommission entwickelte sich die Vereinfachung von einem relativ begrenzten Katalog voneinander weitgehend unabhängiger Vereinfachungsmaßnahmen zu einem festen Bestandteil der politischen Überprüfung in allen Politikbereichen. Im Oktober 2005 hat die Kommission ein fortlaufendes Vereinfachungsprogramm mit 100 Initiativen für den Zeitraum bis 2008 erarbeitet. Sie hat das Programm jedes Jahr mit Hilfe neuer Initiativen aktualisiert und allmählich auf alle Politikbereiche ausgedehnt. Anregungen von Bürgern, Interessensgruppen und Mitgliedstaaten waren ein wichtiger Teil dieses Prozesses. Das Programm besteht mittlerweile aus 185 Initiativen, und obwohl die ersten Fortschritte nur zögernd zustande kamen, hat die Kommission mittlerweise Vorschläge unterbreitet, 132 von ihnen zu vereinfachen[2]. 75 dieser Vorschläge wurden verabschiedet und weitere 50 sind vor dem Rat und dem Parlament anhängig.

Neben der Vereinfachung hat die Kommission die Rechtsvorschriften kodifiziert, indem der grundlegende Rechtsakt und die folgenden Änderungen in einem Text zusammengefasst wurden. Dies hat die Rechtsvorschriften klarer gemacht und den Umfang der Rechtsetzung verringert. 2008 hat die Kommission die Kodifizierung von 229 von insgesamt 436 Rechtsakten abgeschlossen. 142 Rechtsakte wurden verabschiedet und im Amtsblatt veröffentlicht. Durch die Vereinfachung und Kodifizierung der Rechtsvorschriften hat die Kommission eine Verringerung des gemeinschaftlichen Besitzstands um fast 10 % - rund 1 300 Rechtsakte und 7 800 Amtsblattseiten – bewirkt.

Die Kommission hat seit 2005 jährlich Vorschläge zurückgezogen, die nicht länger relevant sind. Insgesamt wurden 108 zurückgezogen, davon 30 in 2008.

Die Kommission bemüht sich um ein stärker integriertes Konzept der Vereinfachung mit dem Ziel, alle Rechtsvorschriften, die Auswirkungen auf einen Politikbereich haben, zu überprüfen, um Überschneidungen, Lücken, Unvereinbarkeiten, veraltete Maßnahmen sowie das Potenzial zum Bürokratieabbau festzustellen. Dieser Prozess hat mit den Zweiten Strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung begonnen, in denen sich die Kommission verpflichtete, bis zum Ende ihrer Amtszeit eine umfassende Überprüfung des Acquis durchzuführen. Hiermit wird der Boden bereitet für Vereinfachungsmaßnahmen über

---

[2] Sieben dieser Vorschläge waren Überprüfungen, die keine Legislativmaßnahmen erforderten, oder die mit anderen Initiativen zusammengefasst wurden.

das Jahr 2009 hinaus. Es wurden rund 81 Maßnahmen benannt, die die nächste Kommission bei künftigen Vereinfachungsmaßnahmen berücksichtigen könnte[3].

Ergebnisse

Diese Initiativen führen zu klareren und zugänglicheren Rechtsvorschriften und damit zu konkreten Vorteilen für Unternehmen und Bürger. Einige Beispiele:

Verbraucher können in der EU, insbesondere über das Internet, leichter einkaufen, wenn die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher angenommen ist. Mit dieser Richtlinie werden vier bestehende Richtlinien zu einem Regelwerk vollständig harmonisierter Vorschriften zusammengefasst.

Den Verbrauchern kommt auch die Überarbeitung des EU-Rahmens für Investmentfonds zugute, der zehn bestehende Richtlinien durch einen einzigen Text ersetzt und Zugang zu professionell verwalteten Anlageformen zu günstigen Bedingungen bietet[4].

Unternehmen, die Dienstleistungen in der gesamten EU anbieten, kommen aufgrund des neuen "Mehrwertsteuerpakets" in den Genuss wesentlich vereinfachter Vorschriften.

Kleine Unternehmen profitieren von der neuen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung, die die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten verbessert, kleinen Unternehmen in Bereichen wie Bildung, Innovation und Energieeffizienz staatliche Beihilfen zu gewähren. Hierdurch werden ferner fünf verschiedene Verordnungen in einem konsolidierten Text zusammengefasst.

Die Modernisierung und Vereinfachung der Vorschriften im Luftverkehr, durch die drei bestehende Vorschriften zu einer zusammengefasst werden, trägt zu einer größeren Auswahl für die Verbraucher, niedrigeren Preisen und mehr Wettbewerb bei. Strengere Anforderungen und eine bessere Überwachung neugegründeter Fluglinien verringern das Insolvenzrisiko und negative Folgen für die Verbraucher.

Landwirte sparen Kosten durch eine weitere Vereinfachung der Betriebsprämienregelung aufgrund der Verabschiedung des Healthchecks der gemeinsamen Agrarpolitik[5].

2. Der Verwaltungsaufwand für Unternehmen wird reduziert[6]

Obwohl die Vereinfachung und Kodifizierung konkrete Vorteile für Unternehmen und Bürger mit sich bringen, ist die Kommission der Ansicht, dass weitere gezielte Maßnahmen notwendig sind, um die Verwaltungslasten für Unternehmen zu reduzieren. Im Jahre 2007 wurden 42 Rechtsetzungsakte in 13 prioritären Bereichen benannt, die einem geschätzten Verwaltungsaufwand von 115-130 Mrd. EUR entsprechen. Auf dieser Grundlage hat die Kommission ein Programm zur Verringerung der Verwaltungslasten um 25 % bis zum Jahre 2012 aufgestellt, das dem vom Europäischen Rat im März 2007 befürworteten Ziel entspricht. Die Kommission ist auf dem besten Wege, das Ziel mithilfe verschiedener Maßnahmen zu erreichen.

Bis Dezember 2008 hatte die Kommission bereits eine Reihe von Maßnahmen vorgelegt, die zu einer erheblichen Reduzierung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen[7] führen sollen.

---

3 Arbeitsdokument der Kommission Dritter Fortschrittsbericht über die Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds KOM(2009) 17.

4 Sie sind als OGAW-Fonds bekannt – Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren.

5 Zusätzliche Informationen über Vereinfachungsinitiativen in der Landwirtschaft legt die Kommission in einem Fortschrittsbericht im Frühjahr 2009 vor.

6 Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen "Verringerung der Verwaltungslasten in der EU" KOM(2009) 16.

Hierzu gehören die Modernisierung der Zollvorschriften der EU sowie die Schaffung eines papierlosen Umfelds, das dem Handel Vorteile in Höhe von 2,5 Mrd. EUR pro Jahr erbringen soll. Im Bereich der Statistik werden die seit 2004 verabschiedeten oder vor den Gesetzgebern anhängigen Vorschläge zur Reduzierung von Statistiken im innergemeinschaftlichen Warenverkehr die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, etwa 370 000 Unternehmen von den Meldepflichten zu befreien. Dies kommt einer Senkung der Zahl der meldepflichtigen Unternehmen um etwa 52 % in sechs Jahren (von 2004 bis 2010) gleich bzw. Einsparungen von über 100 Mio. EUR jährlich bis 2010 und Einsparungen von über 200 Mio. EUR jährlich ab 2010, insbesondere bei KMU.

Der nächste Schritt der Kommission ist die Ermittlung der spezifischen Abbaumöglichkeiten in den einzelnen vorrangigen Bereichen. In zwei prioritären Bereichen ist man gut vorangekommen. Im Bereich des Gesellschaftsrechts plant die Kommission einen Vorschlag, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, Kleinstunternehmen aus dem Anwendungsbereich der EU-Rechnungslegungs-Richtlinien auszunehmen. Der Grundsatz des "zuerst an die kleinen Betriebe denken" wird auf alle entsprechenden Richtlinien angewandt, um die Regelung auf den Bedarf der KMU zuzuschneiden. Dies könnte zu Gesamteinsparungen in Höhe von 8 Mrd. EUR führen. Die Kommission schlägt eine ehrgeizige Überprüfung der Mehrwertsteuerrichtlinie vor, um Hindernisse für die elektronische Rechnungsstellung zu beseitigen und die Rechnungsstellungsvorschriften zu modernisieren. Das höchstmögliche mittelfristige Einsparungspotential einer Beseitigung der Mehrwertsteuer-Hindernisse für die elektronische Rechnungsstellung dürfte sich auf 18 Mrd. EUR belaufen, wenn alle Rechnungen elektronisch versandt würden.

Bisher entsprechen die vorgelegten oder geplanten Abbaumaßnahmen Einsparungen von über 18 Mrd. EUR.

Dieses Abbauprogramm stützt sich auf eine umfassende Maßnahme zur Erfassung und Bewertung des Verwaltungsaufwands, der in den 27 Mitgliedstaaten und in 13 vorrangigen Bereichen durch die EU-Rechtsvorschriften hervorgerufen wird. Somit steht die EU an der Spitze der Bemühungen um einen Abbau der Bürokratie, die aufgrund der so genannten Meldepflichten entsteht. Das Programm hat zu einem viel besseren Verständnis dafür geführt, wie die Mitgliedstaaten das EU-Recht umsetzen und anwenden, und was dies im Hinblick auf die Meldepflichten für die Unternehmen bedeutet[8]. Diese Maßnahme hat zu einer stärkeren Sensibilisierung der Behörden für die Verwaltungslasten geführt und ihnen die Möglichkeit geboten, die Wirksamkeit und Effizienz der geltenden Vorschriften zu überprüfen.

Die Maßnahme profitiert erheblich von externem Know-how und den Beiträgen der Interessenvertreter. Die positiven Meinungen der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter im Bereich Verwaltungslasten zur Befreiung von Kleinstunternehmen und zur Auswirkung der Mehrwertsteuerreform auf die Vorschriften für die elektronische Rechnungsstellung sind hierfür gute Beispiele. Die Gruppe treibt auch den Prozess in anderen vorrangigen Bereichen voran. Mehr als 350 Beiträge wurden im Rahmen von Online- und Offline-Anhörungen eingereicht. Schließlich haben die Mitgliedstaaten vereinbart, vergleichbare Anstrengungen zu unternehmen. Bis Ende 2008 haben 21 Mitgliedstaaten -

---

[7] Bei einigen dieser Vorschläge handelt es sich um "Sofortmaßnahmen", die Rat und Parlament mit Verzögerungen verabschiedet haben (drei von sechs 2007 vorgelegten Vorschlägen und nur einer von sieben Vorschlägen des Pakets für 2008).

[8] Im Rahmen dieser Maßnahme wurden 356 Verpflichtungen der EU und über [9 500] nationale Verpflichtungen in der EU-27 festgestellt. Dabei wurden rund 3 000 Gespräche mit Unternehmen geführt und mehr als 50 Workshops mit örtlichen Unternehmensverbänden und einzelstaatlichen Ministerien veranstaltet.

gegenüber sieben Ende 2006 - nationale Ziele zur Verringerung der Verwaltungslasten festgelegt. Einige Mitgliedstaaten haben bereits umfassende Änderungen bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften vorgenommen. Die Kommission arbeitet eng mit den nationalen Behörden, die das EU-Recht umsetzen, zusammen, um bewährte Praktiken zu verbreiten, die einen raschen Abbau der Verwaltungslasten erlauben. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, das von ihr zur künftigen Berechnung und Verringerung der Verwaltungslasten entwickelte Starter-Kit umfassend zu nutzen und eine weitere Harmonisierung und Vergleichbarkeit der Daten zu fördern. Die Kommission fordert sie ferner auf, eine Reihe von Grundsätzen für die Überwachung der Fortschritte bei der Verringerung der Verwaltungslasten in der EU und in den Mitgliedstaaten zu verabschieden.

3. Weitere Schritte

Die Verbesserung der Qualität der geltenden Rechtsvorschriften und die Beseitigung unnötiger Verwaltungslasten sind unter den gegenwärtig schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen von größter Bedeutung für die Unternehmen. Die Europäische Union muss daher diese Programme energisch umsetzen.

- Die Kommission wird auf der Grundlage der EU-Basisberechnung die in jedem der 13 vorrangigen Bereiche durchzuführenden spezifischen Verringerungsmaßnahmen benennen und Vorschläge aus dem vorliegenden Aktionsprogramm zur Verringerung des Verwaltungsaufwands im EU-Recht vorlegen. Es werden alle Anstrengungen unternommen, diese Vorschläge bis zum Ende der Amtszeit dieser Kommission zu verabschieden.

- 2009 wird die Kommission 33 neue Vereinfachungsinitiativen vorlegen. Diese Maßnahmen zielen beispielsweise darauf ab, den Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr zu bekämpfen, Kleinstbetriebe von der Anwendung der Rechnungslegungsrichtlinien auszunehmen sowie die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen zu gewährleisten.

- Auf der Grundlage der Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands hat die Kommission 81 neue Maßnahmen benannt, die von der nächsten Kommission bei einem künftigen Vereinfachungsprogramm in Betracht gezogen werden könnten.

- Der Rat und das Europäische Parlament werden gebeten, so rasch wie möglich die 50 anhängigen Vereinfachungsinitiativen und alle anhängigen Vorschläge zum Verwaltungsabbau anzunehmen.

- Unter Berücksichtigung der Beiträge, die im Rahmen der Anhörung eingegangen sind, schlägt die Kommission vor, das Aktionsprogramm um weitere 30 Rechtsakte zu erweitern.

- Die Kommission wird weiterhin eng mit den nationalen Behörden, die für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zuständig sind, zusammenarbeiten, um bewährte Verfahren zum raschen Abbau von Verwaltungslasten zu verbreiten.

- Mitgliedstaaten, die bis zum 31. Dezember noch keine nationalen Reduzierungsziele festgelegt haben, werden gebeten, dies bis zur Frühjahrstagung 2009 des Europäischen Rates zu tun. Alle Mitgliedstaaten werden gebeten, konkrete Maßnahmen auf ihrer Ebene zu ergreifen und hierüber in den jährlichen Fortschrittsberichten zur Lissabonstrategie zu berichten.

III. VERBESSERUNG DER QUALITÄT NEUER INITIATIVEN

1. Ein umfassendes und ehrgeiziges Konzept

Die Verbesserung der Qualität der neuen Initiativen ist ein wesentlicher Bestandteil der Agenda für bessere Rechtsetzung. Entsprechend den international bewährten Verfahren ist die Kommission der Auffassung, dass die wirksamste Methode zur Schaffung einer Kultur der besseren Rechtsetzung darin besteht, die Verantwortlichen für die politische Gestaltung auch mit der Abschätzung der Folgen ihrer Vorschläge zu betrauen. Dies war ein grundlegender Aspekt des Folgenabschätzungssystems, das die Kommission 2002 eingerichtet hat, und von dem sie überzeugt ist, dass es die Arbeitskultur der Kommission grundlegend verändert. Seit 2002 hat die Kommission mehr als 400 Folgenabschätzungen durchgeführt, davon allein 135 im Jahre 2008. Das System verfügt über eine Reihe von Besonderheiten, die hervorgehoben werden müssen.

Erstens ist die Kommission überzeugt, dass ein integriertes Konzept für die Folgenabschätzung am besten geeignet ist, die Notwendigkeit der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen und die Gestaltung einer qualitativ hochwertigen Politik zu gewährleisten. Folgenabschätzungen analysieren daher Kosten und Nutzen und behandeln in ausgewogener Art und Weise alle wichtigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen möglicher Initiativen. Dieses Vorgehen gewährleistet, dass der gesamte einschlägige Sachverstand der Kommission sowie die Beiträge der Interessengruppen genutzt werden, und somit die Kohärenz der Initiativen in allen Politikbereichen verbessert wird.

Zweitens hat die Kommission die Vorschrift zur Durchführung von Folgenabschätzungen über die Initiativen im Legislativ- und Arbeitsprogramm hinaus auf alle Initiativen ausgedehnt, die bedeutende Auswirkungen haben. Hierzu gehören auch Komitologieangelegenheiten mit erheblichen Auswirkungen.

Um drittens dazu beizutragen, dass die Folgenabschätzungen den Verfahren und Qualitätsstandards entsprechen, hat die Kommission eine anspruchsvolle zentrale Qualitätskontrolle in Form eines Ausschusses für Folgenabschätzung (IAB) eingerichtet, der unabhängig von den politischen Abteilungen ist. Der IAB hat seit seiner Einrichtung Ende 2006 alle Folgenabschätzungen der Kommission geprüft und Stellungnahmen dazu abgegeben. Er hat die Qualität der Politik verbessert, indem er 2008 in 32 % der Fälle eine Neuvorlage der Folgenabschätzungen verlangt und Empfehlungen an die Kommission abgegeben hat, die Qualität der Folgenabschätzungen zu verbessern. Im Jahre 2008 hat er zunehmend die Notwendigkeit hervorgehoben, die Folgen systematischer zu quantifizieren und die Frage der Verwaltungslasten eindeutig zu behandeln. Ferner hat er die Kommissionsdienststellen bei der Ausarbeitung ihrer Folgenabschätzungen, insbesondere im Hinblick auf die von ihnen verwendete Methode, unterstützt.

Letztendlich hat die Kommission ein transparentes und rechenschaftspflichtiges System geschaffen. Es fördert eine größere Transparenz bei der politischen Entscheidungsfindung und eine stärkere Beteiligung der einzelnen Akteure. Alle Folgenabschätzungen und alle Stellungnahmen des IAB werden öffentlich zugänglich gemacht, sobald die Kommission den entsprechenden Vorschlag verabschiedet hat[9].

---

[9] http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm

2. Folgenabschätzungen werden weiter verbessert

Die Kommission hat ein Folgenabschätzungssystem eingerichtet, das im Hinblick auf Vollständigkeit und Transparenz auf europäischer und internationaler Ebene generell sehr hoch eingeschätzt wird. Gleichwohl müssen weitere Verbesserungen bei der Qualität der Folgenabschätzungen angestrebt werden. Der Ausschuss für Folgenabschätzung hat in seinem Bericht für das Jahr 2008 empfohlen, die Qualitätskontrolle zu verstärken, bevor die Folgenabschätzungen dem Ausschuss vorgelegt werden. Die Kommission wird zu diesem Zweck eine Reihe von Maßnahmen ergreifen. Insbesondere stärkt sie die Aufgaben der Folgenabschätzungsreferate in den einzelnen Generaldirektionen sowie der Steuerungsgruppen für Folgenabschätzung, um sicherzustellen, dass der gesamte einschlägige Sachverstand innerhalb der Kommission berücksichtigt wird. Somit wird die Verantwortung für eine Folgenabschätzung durch die endgültige Genehmigung seitens der Generaldirektoren erhöht.

Die Kommission hat eine Reihe weiterer Verbesserungen auf der Grundlage der IAB-Erfahrungen, der Beiträge der Hochrangigen Gruppe nationaler Sachverständiger für bessere Rechtsetzung und der öffentlichen Anhörung über die Leitlinien für Folgenabschätzungen Mitte 2008 benannt. Viele dieser Verbesserungen wurden in die überarbeiteten Leitlinien, die seit Anfang 2009 in Kraft sind, aufgenommen. Das Folgenabschätzungssystem beinhaltet:

- **Eine stärkere Ausrichtung**: Die Kommission richtet die Folgenabschätzungen stärker auf Rechtsetzungsvorschläge sowohl innerhalb als auch außerhalb des Legislativ- und Arbeitsprogramms aus, wozu auch Komitologieangelegenheiten mit erheblichen Auswirkungen gehören.
- **Eine bessere Anhörung der Interessenvertreter**: Die Mindeststandards der Kommission für Anhörungen müssen vollständig angewendet werden. Bei komplexen oder sensiblen Vorschlägen werden die Dienststellen der Kommission aufgefordert, über die Mindestanhörungsdauer von acht Wochen hinauszugehen; weitere Anstrengungen werden unternommen, um zu gewährleisten, dass alle Interessenvertreter wissen, dass sie einen Beitrag zu den Anhörungen leisten können und hierzu in der Lage sind; bei Folgenabschätzungen sollten klarere Rückmeldungen gegeben werden, welche Informationen von den Interessenvertretern verlangt wurden, welche eingegangen sind und wie sie genutzt wurden.
- **Eine strengere Subsidiaritätsanalyse**: Die Leitlinien enthalten nunmehr ein Verzeichnis eindeutiger Fragen, die die Dienststellen bei der Problemanalyse zu berücksichtigen haben, sowie weitere Leitlinien zur Analyse der Verhältnismäßigkeit und des Zusatznutzens der EU bei allen vorgelegten politischen Optionen.
- **Eine gründlichere Abschätzung besonderer Folgen**: Im Rahmen des integrierten Ansatzes für Kosten und Nutzen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich gibt es zusätzliche Leitlinien zu den besonderen Aspekten dieser Auswirkungen. Dies ist der Fall bei den Folgen für KMU, die entsprechend der Regelung für kleine Unternehmen in Europa (mit Hilfe eines so genannten KMU-Tests) bewertet werden sollen, sowie bei Fragen zu den Grundrechten und Auswirkungen auf die Verbraucher und die öffentliche Gesundheit. Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene werden berücksichtigt.
- **Quantitativere Belege und Analysen**: Die Leitlinien bieten verstärkt Hinweise zur Quantifizierung und verweisen auf bewährte Verfahren zur Bewertung der unterschiedlichen Arten der Befolgungskosten.

- **Eine verbesserte Abschätzung der Verwaltungslasten**: Die Kommission hat die Leitlinien für die Schätzung des Verwaltungsaufwands, insbesondere für Unternehmen, verbessert.
- **Eine transparentere Darstellung der Ergebnisse**: Zusammenfassungen bieten einen deutlichen Überblick über die gesamten quantifizierten Kosten/Nutzen der verschiedenen Optionen, einschließlich der Verwaltungskosten für Unternehmen und Bürger, sonstige Befolgungskosten sowie Kosten für die Verwaltungen.

3. Weitere Schritte

- 2009 dürfte die Kommission mehr als 100 Folgenabschätzungen entsprechend den überarbeiteten Leitlinien zur Folgenabschätzung durchführen.
- Die Kommission wird die Hinweise zu den Verwaltungslasten in den Leitlinien zur Folgenabschätzung weiter verstärken, indem Anfang 2009 neue IT-Instrumente eingerichtet werden, die allen Dienststellen zur Verfügung stehen.
- Die Kommission wird sich auch weiterhin um die Verbesserung der Qualität ihrer Folgenabschätzungen durch verstärkte Qualitätskontrollen der zuständigen Dienststellen sowie durch den Ausschuss für Folgenabschätzung bemühen.

IV. ALLE ORGANE SIND GEMEINSAM FÜR DIE BESSERE RECHTSETZUNG VERANTWORTLICH

1. Verbesserte Rechtsetzung auf allen Ebenen der EU

Damit die Verbesserung der Rechtsetzung erfolgreich ist, müssen alle europäischen Organe ihre Verantwortung wahrnehmen. Die EU-Rechtsvorschriften werden von der Kommission vorgeschlagen, vom Europäischen Parlament und vom Rat gebilligt sowie von den nationalen Regierungen und Parlamenten in nationales Recht umgesetzt. Sie werden häufig ergänzt durch Vorschriften auf regionaler und kommunaler Ebene. Alle Akteure spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung des ordnungspolitischen Rahmens.

Der Prozess der Annahme und Umsetzung des EU-Rechts benötigt Zeit. Die Programme der Kommission zur Vereinfachung und zur Verringerung der Verwaltungslasten enthalten wertvolle Erkenntnisse über die Verbesserungen, die notwendig sind, um zu konkreten Vorteilen für Unternehmen und Bürger zu führen. Fortschritte müssen jedoch erzielt werden bei der Beschleunigung der Verabschiedung der konkreten Vorschläge der Kommission im Rat und im Parlament und gewährleisten, dass die Elemente, die zu einer Vereinfachung der Rechtsetzung und Reduzierung der Verwaltungslasten führen, beibehalten werden.

2009 muss für die drei Organe von Vorrang sein, die Überprüfung des gemeinsamen Konzepts für die Folgenabschätzung abzuschließen. Die Kommission ist überzeugt, dass dieses gemeinsame Konzept eine solide Grundlage für die einzelnen Institutionen bietet, um ihre eigenen Konzepte für die Folgenabschätzung zu entwickeln. Die Arbeiten sollten sich darauf konzentrieren, konkrete Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung zu ermitteln. Die Kommission ist bereit, die anderen Organe bei der Entwicklung ihrer Kapazitäten zur Bearbeitung der Folgenabschätzungen der Kommission und bei der Durchführung ihrer eigenen zusätzlichen Prüfungen der von ihnen vorgenommenen inhaltlichen Änderungen zu unterstützen. Wie bereits in den Zweiten Strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung erwähnt, wird die Kommission von Fall zu Fall konstruktiv über die Aufforderungen von Rat und Parlament entscheiden, bestimmte Aspekte ihrer ursprünglichen Bewertung zu erläutern.

2. Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten

2007 hat die Kommission eine Strategie zur verbesserten Anwendung des Gemeinschaftsrechts vorgelegt[10]. Sie hat in enger Zusammenarbeit mit den 15 freiwilligen Mitgliedstaaten das EU-Pilotprojekt zur Beschleunigung und Verbesserung der Problemlösung im Interesse der Bürger ins Leben gerufen. Nunmehr trifft sie häufiger Entscheidungen im Zusammenhang mit Vertragsverletzungen. Sie ist gut vorangekommen bei

---

[10] Ein Europa der Ergebnisse, KOM(2007) 502.

der Entwicklung einer stärker prioritätsorientierten Fallbearbeitung - wie im Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts dargelegt - sowie bei anderen Initiativen, die im Zusammenhang mit der Förderung der Transparenz und des Dialogs verabschiedet wurden oder entwickelt werden[11]. Die Erfahrungen mit der Anwendung des Rechts können zur Korrektur oder zur Entwicklung von Rechtsvorschriften führen, um die Gemeinschaftsziele besser zu verwirklichen. 2009 werden weitere Maßnahmen getroffen, um diese Strategie umzusetzen und zu verstärken.

3. Weitere Schritte

- Das Parlament und der Rat werden gebeten, die anhängigen Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslasten und zur Vereinfachung, wie in der interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung von 2003 vorgesehen, so schnell wie möglich zu verabschieden.
- Das Parlament, der Rat und die Kommission werden die gemeinsame Überprüfung des gemeinsamen Konzepts für die Folgenabschätzung abschließen.
- Die Kommission sorgt für eine bessere Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Einführung von vorbeugenden Maßnahmen, wozu auch eine verstärkte Konzentration auf die Umsetzung und Durchsetzung bei den Folgenabschätzungen gehört, die Verbesserung der Umsetzungsplanung bei neuen Rechtsvorschriften, die Einrichtung von Anwendungsnetzen und die Unterstützung der Mitgliedstaaten mit Übereinstimmungstabellen.
- Entsprechend der Initiative für kleine und mittlere Unternehmen in Europa wird die Kommission, soweit machbar, bei künftigen Verordnungen, Beschlüssen und Entscheidungen, die Unternehmen betreffen, einheitliche Termine verwenden[12]. Dies erlaubt den KMU eine bessere Vorbereitung und Anpassung an Änderungen der Rechtsvorschriften.
- Die Kommission arbeitet eng mit den nationalen Behörden zusammen, um die Klarheit und Kohärenz der nationalen Gesetzesentwürfe im Zusammenhang mit dem Informationsverfahren gemäß Richtlinie 98/34/EG zu verbessern[13].

V. MITGESTALTUNG DER GLOBALEN ORDNUNG

Die Kommission hat ihre ordnungspolitischen Dialoge mit den wichtigsten Handelspartnern fortgesetzt. Im Falle der USA wurde mit dem Office of Management and Budget im Rahmen des Transatlantischen Wirtschaftsrates ein gemeinsames Dokument erarbeitet, um die jeweiligen Systeme zur Abschätzung der Folgen für den internationalen Handel und die Investitionen in der EU und den USA zu vergleichen[14]. Die Empfehlungen dieses Dokuments wurden in die Leitlinien für die Folgenabschätzung der Kommission aufgenommen. Die US-Behörden haben zugesagt, die Empfehlungen auch in ihre Leitlinien für die Folgenabschätzung aufzunehmen.

---

11 25. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - KOM(2008) 777.

12 Bei einheitlichen Anfangsterminen werden bestimmte Rechtsvorschriften in der Regel nur zu wenigen festen Terminen im Laufe des Jahres eingeführt.

13 Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Kommission alle Entwürfe einer technischen Vorschrift für Erzeugnisse und Dienstleistungen der Informationsgesellschaft mitzuteilen, bevor sie als nationales Recht verabschiedet werden. Dies trägt dazu bei, das Entstehen ungerechtfertigter Hindernisse zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern.

14 http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm

Die Kommission wird die ordnungspolitische Zusammenarbeit mit ihren Handelspartnern sowohl im Rahmen multilateraler Organisationen wie der UNO, der OECD und der Weltbank sowie in bilateralen Gesprächen fortsetzen, um Hemmnisse für Handel und Investitionen abzubauen und gleichzeitig den ökologischen und gesellschaftlichen Schutz zu stärken. Der G20-Gipfel im November 2008 hat gezeigt, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen ist, und welche positiven Wirkungen die Union erzielen kann, wenn sie geschlossen auftritt. Im Dezember 2008 legte die Kommission einen strategischen Rahmen für die internationale ordnungspolitische Zusammenarbeit fest und benannte künftige vorrangige Maßnahmen[15].

VI. FAZIT

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten stehen vor großen Herausforderungen bei der Bewältigung der gegenwärtigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation. Die bessere Rechtsetzung muss nach wie vor ein wichtiger Bestandteil unserer Antwort sein – Regelung, wo dies notwendig ist, so einfach wie möglich, auf der Grundlage des Dialogs mit den Interessenvertretern und auf eine Weise, die die Belastungen für Unternehmen und Bürger so gering wie nötig hält. Die Erfahrungen mit der besseren Rechtsetzung in den letzten vier Jahren bietet eine gute Grundlage für die Bewältigung der neuen Herausforderungen. Die Kommission hat die nächsten Schritte benannt, die fortlaufende Bemühungen und die ständige politische Unterstützung seitens der anderen europäischen Organe, der Mitgliedstaaten, der kommunalen und regionalen Behörden und der Interessenvertreter erfordern.

[15] KOM(2008) 874.