

Jonas Paul

Langwieriges Ringen um bessere Gesetze

Die EU-Initiative *Better Regulation*

Jonas Paul ist wissenschaftlicher Assistent am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Dieses Papier entstand im Kontext des Projekts „Das größere Europa“, das vom C·A·P gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wird.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Vorausgehende Entwicklungen	5
2. Die gegenwärtige Initiative <i>Better Regulation</i>	6
2.1. Modernisierung des Rechtsbestands	7
2.2. Verbesserung neuer Gesetzgebung	10
2.3. Mitwirkung der Mitgliedsstaaten	12
3. Ausblick	13
<hr/>	
Anmerkungen	15

Zusammenfassung

Die deutsche Bundesregierung hat das Bemühen der Europäischen Union um Bürokratieabbau und eine bessere Rechtssetzung zu einem Schwerpunkt ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gemacht. Das Thema ist dabei allerdings keinesfalls neu. Die Europäische Kommission treibt es seit mehreren Jahren unter dem Schlagwort *Better Regulation* voran, insbesondere seit Antritt der Kommission unter Präsident José Manuel Barroso Ende 2004. Federführend verantwortlich ist Vizepräsident und Industriekommissar Günter Verheugen.

Better Regulation ist Bestandteil der im Jahr 2000 initiierten Lissabon-Strategie für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Arbeitsplätze und soll in erster Linie europäische Unternehmen von unnötigen Bürokratielasten befreien. Das Programm zielt zum einen auf die Modernisierung des Rechtsbestands. Maßnahmen dazu umfassen die Anpassung, Aufhebung und Kodifizierung von EU-Recht, das Ersetzen von Richtlinien durch Verordnungen sowie einen Aktionsplan zur Verringerung von Verwaltungslasten. Zum anderen strebt *Better Regulation* die Verbesserung neuer Gesetzgebung an. Zu diesem Zweck überprüft die Kommission bereits anhängige Gesetzesinitiativen um diese gegebenenfalls zu überarbeiten oder zurückzuziehen. Außerdem möchte sie vermehrt Evaluierungs- und *sunset*-Klauseln in neue Gesetze einfügen, alte Rechtsakte neu fassen und die Folgenabschätzung im Gesetzgebungsprozess ausweiten.

Den jüngsten Schritt für eine bessere Rechtssetzung vollzog die EU auf ihrem Gipfeltreffen am 8. und 9. März 2007. Die Staats- und Regierungschefs segneten dabei einen Aktionsplan der Kommission ab, mit dem die Verwaltungslasten aufgrund EU-Rechts bis zum Jahr 2012 um ein Viertel reduziert werden sollen. Gleichzeitig verwässerten sie jedoch eine Initiative von Verheugen, eine gleiche Zielvorgabe auch für nationales Recht festzulegen.

Kritiker werfen der Kommission und der deutschen Ratspräsidentschaft vor, dass diese unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus den Abbau von Umwelt-, Sozial- und Sicherheitsstandards betrieben. Die Kommission und der Europäische Rat betonen dagegen, dass *Better Regulation* gerade kein Deregulierungsprogramm sei. Wirtschaftsvertreter wiederum werfen der EU vor, nicht ambitioniert und zügig genug voranzuschreiten.

Unmutsäußerungen über eine vermeintlich überbordende Brüsseler Bürokratie gehören zu den einfachsten Fingerübungen von Kritikern der Europäischen Union. Vieles daran ist übertrieben und ungerecht – einiges aber auch nicht. Unzutreffend ist sicherlich das Pauschalurteil, in Brüssel habe sich ein riesiger Beamtenapparat und Wasserkopf entwickelt. Verglichen mit nationalen Bürokratien und unter Berücksichtigung des stetig steigenden Aufgabenumfanges stehen Kommissionspräsident José Manuel Barroso relativ wenige Beamte zur Verfügung. Es sind vielmehr überflüssige oder überkomplizierte Regulierungen, Informationspflichten und Verfahrensabläufe, die seriösen Kritikern Kopfzerbrechen bereitet – zuallererst unter Wirtschaftsvertretern.

Deren Rufe haben die Verantwortlichen in Brüssel und in den Mitgliedstaaten schon lange ereilt. Seit Jahren haben sich diese bereits auf Bürokratieabbau und eine bessere Rechtssetzung verpflichtet. Konkrete Ergebnisse stellten sich in der Vergangenheit allerdings nur langsam ein. Erst seit dem Amtsantritt der Kommission unter Präsident Barroso findet sich das Thema auf einem vorderen Platz der europäischen Agenda. Insbesondere Vizepräsident und Industriekommissar Günter Verheugen hat sein politisches Schicksal ausdrücklich an das Gelingen der Kommissionsinitiative *Better Regulation* geknüpft. Das Programm ist Teil der so genannten Lissabon-Strategie, mit der die Europäische Union ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern und Wachstum und Arbeitsplätze schaffen will. Die Vehemenz, mit der Verheugen für *Better Regulation* eintritt, hat ihm einige Kritik im eigenen Apparat beschert und zeitweise in erhebliche politische Bedrängnis gebracht.

Neue Aufmerksamkeit für ein altes Thema

Zumindest in der Sache erhält Verheugen Rückendeckung von der deutschen Bundesregierung. Diese hat *Better Regulation* zu einem der Schwerpunkte ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 erklärt. Die Thematik war einer der Schwerpunkte des Europäischen Rats am 8. und 9. März 2007. Dort befassten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union mit der jüngsten Initiative von Barroso und Verheugen: einem Ende Januar vorgelegten Aktionsplan, mit dem die Verwaltungslasten in der Europäischen Union bis zum Jahr 2012 um ein Viertel oder rund 150 Milliarden Euro verringert werden sollen. Der Europäische Rat stimmte dem Vorhaben grundsätzlich zu, schwächte allerdings die Zielvorgaben für die nationale Ebene ab. Das vorliegende Papier gibt einen Überblick über die europäischen Bemühungen um eine bessere Rechtssetzung und den gegenwärtigen Sachstand von *Better Regulation*.

Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft

1. Vorausgehende Entwicklungen

Das Ringen um eine bessere Rechtssetzung und weniger Bürokratie in der Europäischen Union stellt sich als äußerst langwierig dar und die Vorläufer der gegenwärtigen Initiative *Better Regulation* reichen viele Jahre zurück. So hat sich bereits der Europäische Rat in Edinburgh im Dezember 1992 für eine Vereinfachung des europäischen Regelungsumfelds ausgesprochen und die anderen EU-Organe zum Handeln aufgefordert.¹ Vier Jahre später legte die Kommission eine erste umfangreichere Initiative zur Vereinfachung des Rechtsbestands vor.² Im März 2000 erfuhr die Thematik schließlich auf dem EU-Gipfel in Lissabon einen wichtigen Schub. Dort wurde das Bemühen um eine bessere Rechtssetzung in den Rahmen der Lissabon-Strategie für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Arbeitsplätze eingefügt. Die Staats- und Regierungschefs forderten die Europäische Kommission dazu auf, „eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks“³ vorzulegen.

Better Regulation im Rahmen der Lissabon-Strategie

Aktionsplan von 2002
als Grundlage

Dem kam die Kommission unter Präsident Romano Prodi zwei Jahre später im Juni 2002 mit der Vorlage des Aktionsplans zur „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“⁴ nach. Zuvor hatte sich die Kommission bereits in ihrem Weißbuch über Europäisches Regieren⁵ vom Juli 2001 auf die Verbesserung der europäischen Rechtssetzung verpflichtet. Neben Reaktionen auf dieses Weißbuch berücksichtigte die Kommission in ihrem Aktionsplan auch Vorschläge der „Mandelkern Group on Better Regulation“⁶, einer Gruppe hochrangiger Sachverständiger. Der Aktionsplan vom Juni 2002 enthielt eine Reihe von Maßnahmen, die bis heute die Grundlage aller weiteren Initiativen der Kommission im Zusammenhang mit *Better Regulation* sind.

In der Folge des Aktionsplans schlossen das Europäische Parlament, der Ministerrat und die Kommission im Dezember 2003 eine interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtssetzung⁷. Wesentliche Bestandteile sind dabei die interinstitutionelle Koordinierung und Transparenz sowie gemeinsame Definitionen und abgestimmte Bedingungen für die Verwendung von so genanntem „soft law“. Unter „soft law“ werden beispielsweise „Koregulierung“ und „Selbstregulierung“ verstanden, die alternative Rechtsinstrumente zu „hard law“ – wie die unmittelbare Regulierung durch Verordnungen und Richtlinien – darstellen. Weitere wichtige Elemente der interinstitutionellen Vereinbarung sind der verstärkte Einsatz von Folgeabschätzungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess und die Verpflichtung zur Festsetzung einer bindenden Frist für die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht.

Trotz dieser zahlreichen Initiativen und Maßnahmen gelangte das Thema allerdings erst im Jahr 2005 ganz oben auf die europäische Agenda und in den Blickwinkel der Öffentlichkeit, nicht zuletzt nachdem sich Kommissionspräsident Barroso und insbesondere Industriekommissar Verheugen der besseren Rechtssetzung verschrieben hatten.

2. Die gegenwärtige Initiative *Better Regulation*

Schub durch neue
Lissabon-Strategie

Präsident Barroso und sein Vize Verheugen erachten den Bürokratieabbau und einen modernisierten Rechtsrahmen als Schlüsselfaktoren für eine Revitalisierung der europäischen Wirtschaft.⁸ Auch auf höchster EU-Ebene erhielt die Thematik einen neuen Schub, als der Europäische Rat die Lissabon-Strategie nach einer Halbzeitbilanz im März 2005 neu ausrichtete. Wie von Barroso und Verheugen gefordert, wurde die Initiative *Better Regulation* Bestandteil der neuen „Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung“ der überarbeiteten Lissabon-Strategie.⁹ Die EU machte damit erneut klar, dass sie ein besseres Regelungsumfeld in erster Linie mit Blick auf die Entwicklungs- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu schaffen versucht. Die Kommission verweist dabei insbesondere auf die Tatsache, dass kleine und mittlere Unternehmen überproportional von besserer Rechtssetzung profitierten. Diese Firmen machen 99 Prozent aller europäischen Unternehmen aus und stehen für zwei Drittel aller Arbeitsplätze.¹⁰

Schlüsseldokument
vom März 2005

Bereits im Vorfeld des Europäischen Rates vom März 2005 hat die damals ein halbes Jahr amtierende Kommission Barroso ihr Programm *Better Regulation* vorgestellt. Unter der Federführung von Verheugen wurde der Aktionsplan von 2002 mit dem Papier „Bessere Rechtssetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“¹¹ fortgeschrieben und intensiviert. Dieses Dokument gibt den

Rahmen des gegenwärtigen Kommissionsprogramms zur besseren Rechtssetzung in der EU vor. Es wurde in der Folge um einige weitere Schlüsselpapiere ergänzt: die Streichliste von anhängigen Gesetzesvorschlägen vom September 2005¹², den Plan zur Vereinfachung des bestehenden Rechtsrahmens vom Oktober 2005¹³ und insbesondere das jüngste Strategiepapier zur besseren Rechtssetzung vom November 2006¹⁴. Ende Januar 2007 wurde schließlich der Aktionsplan zur Verringerung der Verwaltungslasten¹⁵ vorgestellt.

Die Maßnahmen des Kommissionsprogramms lassen sich dabei in drei Kategorien untergliedern:

- Modernisierung des Rechtsbestands,
- Verbesserung neuer Gesetzgebung und schließlich
- Einbeziehung der Mitgliedsstaaten.

Die ihnen zu Grunde liegenden Grundannahmen und die Zielsetzung des Programms umreißt die Kommission in ihrem Grundsatzpapier vom März 2005:

Grundannahmen und Zielsetzung der Kommission

„Zweck der Unionspolitik für eine bessere Rechtsetzung ist es, die Rechtsvorschriften zu verbessern und die Regulierung sinnvoller zu gestalten, um den Nutzen für die Bürger zu steigern, die Befolgung und die Effizienz der Regelungen zu stärken und die Kosten für die Wirtschaft so niedrig wie möglich zu halten, dies alles in Übereinstimmung mit den EU-Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität. [...]

Durch eine bessere Rechtsetzung kann die Europäische Union nicht nur für Investoren, sondern auch für Arbeitnehmer, attraktiver werden, denn ihre qualitative Verbesserung wirkt sich ‚deutlich positiv auf die Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Produktivität aus.‘ So werden nämlich ‚die richtigen Anreize für Unternehmen geschaffen, unnötige Kosten gesenkt und Hindernisse beseitigt, die der Anpassungsfähigkeit und Innovation entgegenstehen.‘ Sie gewährleistet zudem Rechtssicherheit und dadurch die effiziente Anwendung und Durchsetzung in der gesamten Union. Außerdem können die sozial- und umweltpolitische [sic!] Ziele ohne unverhältnismäßige Verwaltungskosten erreicht werden.“¹⁶

Nicht zuletzt um kritischen Stimmen im Parlament entgegenzuwirken, betonen Barroso und Verheugen, dass *Better Regulation* nicht auf Deregulierung und den Abbau von Umwelt-, Sozial- oder Sicherheitsstandards abziele. Vielmehr sollten entsprechende Standards grundsätzlich erhalten bleiben und lediglich effizienter erreicht werden.¹⁷

2.1. Modernisierung des Rechtsbestands

Die Kommission hat sich das Ziel gesetzt, den Rechtsbestand der Europäischen Union zu durchforsten und gegebenenfalls auszulichten oder zu modernisieren. Neben allgemeinen Anstrengungen zur *Vereinfachung des Rechtsbestands* legt die Kommission einen besonderen Fokus auf die *Verringerung der Verwaltungslasten* aufgrund existierender Gesetze.

Die Maßnahmen zur Vereinfachung des Rechtsbestands gründen zum einen auf früheren Programmen der Kommission.¹⁸ Zum anderen fußen sie auf einem um-

Vereinfachung des Rechtsbestands

fangreichen Konsultationsprozess der Kommission im Jahr 2005. Dabei konnten Mitgliedsstaaten, Wirtschaftsvertreter und über das Internet die weitere Öffentlichkeit Vorschläge zur Vereinfachung bestehender Regulierung einbringen.¹⁹

Von dieser Grundlage ausgehend überprüft die Kommission einerseits einzelne Rechtsakte auf ihre Effizienz, Wettbewerbsrelevanz und Verhältnismäßigkeit. Auf der anderen Seite nimmt sie umfassende „sektorale Beurteilungen“ vor, in denen sie die Auswirkungen des gesamten Regelungsumfelds – also des Zusammenspiels verschiedener Gesetze – in einem Sektor zu bewerten sucht. Hinsichtlich der Einzelüberprüfung stehen zunächst insbesondere Gesetze aus den Politikbereichen Gesellschaftsrecht und Finanzdienstleistungen, Verkehr, Verbraucherschutz und Abfallwirtschaft im Blick.²⁰ Für die Sektoruntersuchungen hat Verheugen zunächst die Bereiche Kraftfahrzeugbau, Baugewerbe und Abfallwirtschaft ausgemacht. Die Kommission möchte ihre Sektoruntersuchungen aber schrittweise auf weitere Industriebereiche sowie Dienstleistungen ausdehnen.²¹

Anpassung, Aufhebung
und Kodifizierung

Erachtet die Kommission nach ihrem Untersuchungsprozess einen Rechtsakt für problematisch oder unzeitgemäß – beispielsweise aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen – kann sie dessen Anpassung oder Aufhebung vorschlagen. Darüber haben dann der Ministerrat und das Europäische Parlament im jeweils einschlägigen Gesetzgebungsverfahren zu befinden. Beziehen sich die Bedenken jedoch nicht unmittelbar auf die Gesetzessubstanz, sondern vielmehr auf die Unübersichtlichkeit nebeneinander bestehender Rechtsakte, so kann die Kommission deren Kodifizierung anregen. Das Verfahren wird relevant, wenn ein Gesetz im Laufe der Zeit mehrmals geändert wurde. Im EU-Recht ist es nämlich bisher üblich, dass der ursprüngliche Rechtsakt und alle ihn im Folgenden ändernden Rechtsakte nebeneinander bestehen bleiben. Das jeweils geltende Recht erschließt sich durch gemeinsame Betrachtung aller dieser Rechtsakte. Kodifizierung bedeutet nun, dass das ursprüngliche Gesetz und alle nachfolgenden Änderungsgesetze in einem einzigen Rechtsakt zusammengeführt und durch diesen ersetzt werden, ohne dass dabei die Gesetzessubstanz verändert wird.²²

Erste Bilanz der Kommission

Im November 2006 hat die Kommission eine erste Bilanz ihres Vereinfachungsprogramms für den Zeitraum 2005 bis 2008 vorgelegt. Von den 100 anvisierten Änderungsgesetzen zur Vereinfachung des Rechtsbestands wurden bis Ende 2006 rund 50 umgesetzt und rechtskräftig beschlossen. Im Zuge ihres Kodifizierungsprogramms möchte die Kommission rund 500 Gesetze verabschieden. Diese kodifizierten Gesetze würden rund 2000 bestehende Rechtsakte ersetzen. Bis Ende 2006 wurden 52 Vorschläge von Rat und Parlament beschlossen. Weitere 33 Kommissionsinitiativen sind derzeit vor dem Gesetzgeber anhängig; gleiches gilt für 20 Änderungsgesetze zur inhaltlichen Vereinfachung des Rechtsbestands. Aufgrund dieses Umstands haben Barroso und Verheugen die Europaabgeordneten und nationalen Regierungsvertreter wiederholt zu einem zügigeren und engagierteren Vorgehen angehalten.²³

Verordnungen statt Richtlinien

Neben diesen Maßnahmen erwägt die Kommission zur Vereinfachung des Rechtsbestands bestehende Richtlinien durch Verordnungen zu ersetzen. EU-Richtlinien geben Ziel- und Rahmenbedingungen vor, die von den Mitgliedstaaten durch nationales Recht umgesetzt werden. Vereinfacht ausgedrückt zieht eine EU-Richtlinie somit 27 nationale Gesetze nach sich. EU-Verordnungen bedürfen dagegen keiner Umsetzung durch nationale Gesetze, sondern gelten unmittelbar in allen

Mitgliedstaaten. Die Kommission ist sich allerdings selbst bewusst, dass die nationalen Regierungen entsprechende Vorschläge nur sehr zurückhaltend aufgreifen dürften, da sie an eigenem Handlungsspielraum verlieren würden.²⁴

Schließlich möchte die Kommission zur Vereinfachung des Rechtsbestands bestehende Gesetze an die neuen Möglichkeiten der *eGovernment* anpassen. Entsprechende Überlegungen hat die Kommission im Jahr 2006 in einem Aktionsplan²⁵ vertieft.²⁶

eGovernment

Neben der allgemeinen Vereinfachung des Regelungsumfelds strebt die Kommission zur Modernisierung des Rechtsbestands im Rahmen von *Better Regulation* die Reduzierung von Verwaltungslasten existierenden Rechts an – ein Themenbereich, der insbesondere während der laufenden deutschen Ratspräsidentschaft ganz oben auf der Agenda steht. So hat die Kommission Ende Januar 2007 einen entsprechenden Aktionsplan vorgelegt, der vom Europäischen Rat im März mit einigen Einschränkungen abgesegnet wurde.

Reduzierung von
Verwaltungslasten

Verwaltungslasten müssen begrifflich von Verwaltungskosten und Befolgungskosten unterschieden werden. Unter Verwaltungslasten versteht man ausschließlich jene Kosten, die durch Auskunft-, Berichts- oder Meldepflichten gegenüber Behörden oder Privaten entstehen, und die sich auf Informationen beziehen, die ohne die zugrunde liegende gesetzliche Bestimmung nicht erhoben werden würden.²⁷ Nach Ansicht der Kommission besteht erhebliches Potential zur Reduzierung der Verwaltungslasten innerhalb der Europäischen Union. Barroso und Verheugen haben es sich daher im November 2006 zum Ziel gesetzt, die Verwaltungslasten aufgrund von europäischem und nationalem Recht bis zum Jahr 2012 um ein Viertel zu reduzieren.²⁸ Ein solcher Kraftakt könnte nach Berechnungen der Kommission eine Zunahme des europäischen Bruttoinlandsprodukts um 1,4 Prozent oder 150 Milliarden Euro bewirken.²⁹

Mit ihrem Aktionsplan von Januar 2007 wollte die Kommission die Union als Ganzes und insbesondere die Mitgliedstaaten auf dieses Ziel verpflichten. Dem Programm liegen umfangreiche Vorarbeiten der Kommission zugrunde, mit denen eine Methodik zur Messung von Bürokratiekosten entwickelt wurde. Der Aktionsplan legt nunmehr dar, wie die Union und jeder einzelne Mitgliedstaat bestehende Informationspflichten ausmachen und deren Kosten messen und reduzieren sollte. „Im Wesentlichen besagt der Vorschlag, dass die Kommission mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten die mit Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und nationalen Umsetzungsmaßnahmen verbundenen Verwaltungslasten berechnet und geeignete Vorschläge zu deren Verringerung erarbeitet, während die Mitgliedstaaten die mit rein nationalen und regionalen Rechtsvorschriften einhergehenden Verwaltungslasten berechnen und verringern.“³⁰ Die Kommission macht dafür 13 Politikbereiche aus, auf die sich die Anstrengungen zunächst konzentrieren sollen.³¹ Sie betont dabei, dass der Aktionsplan nicht auf Deregulierung abzielt, sondern lediglich auf „überholte, überflüssige oder sich wiederholende“³² Informationspflichten. Die Zielsetzungen bestehender Gesetze sollten dabei nicht verändert, sondern vielmehr effizienter und kostengünstiger erreicht werden.³³

Aktionsplan vom Januar 2007

Über den Aktionsplan beriet zunächst der Ministerrat. In den Diskussionen der zuständigen Wirtschafts- und Finanzminister zeichnete sich Widerstand gegen klare Vorgaben für den Abbau von Verwaltungslasten aufgrund nationalen Rechts ab, das für rund die Hälfte der Verwaltungslasten innerhalb der EU verantwortlich

Gipfel des Europäischen
Rats im März 2007

ist. Der Rat wollte die Zielmarke der Kommission von 25 Prozent nur auf EU-Recht angewandt wissen. Hinsichtlich des Abbaus von durch nationales Recht entstehende Verwaltungslasten sprachen sich die Minister dafür aus, die Mitgliedstaaten lediglich unverbindlich zu „ersuch[en]“, nicht näher spezifizierte „ehrgeizige eigene nationale Ziele festzulegen“³⁴. Dies veranlasste die Kommission im Vorfeld des EU-Gipfels Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, um dem Verwässern ihres Vorschlags entgegenzuwirken – wobei sie unter anderem Bundeskanzlerin Merkel hinter sich wusste. Der Europäische Rat einigte sich auf seiner Tagung am 8. und 9. März schließlich auf eine Mittelposition.³⁵

Die Gipfelschlussfolgerungen segneten das Aktionsprogramm der Kommission grundsätzlich ab und legen fest, dass „der durch EU-Rechtsvorschriften verursachte Verwaltungsaufwand bis zum Jahr 2012 um 25 Prozent verringert werden sollte.“³⁶ In der Kontroverse um die nationalen Vorgaben zeigten sich die Staats- und Regierungschefs etwas ambitionierter als zuvor der Ministerrat, jedoch immer noch zurückhaltender als die Kommission. Mit Bezug auf die 25-Prozent-Vorgabe für EU-Recht erklärten sie: „Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangspositionen und Traditionen empfiehlt der Europäische Rat den Mitgliedstaaten, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bis 2008 ähnlich ehrgeizige nationale Ziele zu setzen.“³⁷ Mit dem Gipfelbeschluss wird der Aktionsplan wie von Verheugen vorgesehen im Mai 2007 in Kraft treten. Bis spätestens Ende 2008 sollen die Kommission und alle Mitgliedstaaten die notwendigen Informationen über bestehende Bürokratielasten ermittelt haben. Daraufhin sollen die erforderlichen Rechtsänderungen umgesetzt werden, um bis zum Frühjahr 2012 die Verwaltungslasten aufgrund von EU-Recht um ein Viertel zu verringern. Entsprechend eines ebenfalls im Aktionsplan vorgesehenen und vom Gipfel abgesehenen Sofortprogramms könnten 1,3 Milliarden Euro an Entlastungen bereits im Laufe des Jahres 2007 realisiert werden.

2.2. Verbesserung neuer Gesetzgebung

Bemühungen für eine bessere Rechtssetzung können sich selbstverständlich nicht nur auf die Durchforstung bereits bestehender Gesetze beschränken. Vielmehr ist es Aufgabe des europäischen Gesetzgebers, bereits in der Ausarbeitung neuer Regeln auf deren Übersichtlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Effizienz und mögliche Nebenfolgen für Unternehmen und Bürger zu achten. Diese offensichtliche Erkenntnis leitet auch die Kommission in ihrer Programmausgestaltung, weshalb ihre Initiative *Better Regulation* eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung neuer Gesetzgebung enthält:

- Überprüfung und Rücknahme bereits anhängiger Gesetzesinitiativen,
- Verstärktes Neufassen (*recasting*) von Gesetzen und Einfügen von Überprüfungs- und *sunset*-Klauseln sowie
- Verbesserung und Ausweitung von Folgenabschätzungen.

Überprüfung anhängiger
Gesetzesinitiativen

Im Gegensatz zu den meisten nationalen Gesetzgebungsprozessen ist der Europäischen Union das Prinzip der Diskontinuität fremd. Das bedeutet, dass nach Antritt einer neuen Kommission bzw. Wahl eines neuen Europaparlaments die bisher anhängigen Gesetzesinitiativen nicht automatisch verfallen, sondern weiter fortbestehen. Dieser Umstand kann einen Berg alter, nicht abgearbeiteter Gesetzesinitiativen nach sich ziehen. Im Rahmen von *Better Regulation* möchte die

Kommission nun jene Gesetzesvorschläge sichten, die seit Jahren vor Parlament und Rat auf ihre endgültige Bescheidung warten. Sie konzentriert sich dabei auf Initiativen, die vor dem Jahr 2004 eingebracht wurden und insbesondere auf jene, bei denen seit längerer Zeit kein Fortschritt zu beobachten ist, bei denen keine oder nur eine ungenügende Folgenabschätzung durchgeführt wurde oder bei denen neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder geänderte Rahmenbedingungen eine Neuorientierung gebieten.³⁸

Zeigt eine solche Überprüfung aus Sicht der Kommission die Unzulänglichkeit einer bestehenden Gesetzesinitiative, so wird sie den Vorschlag entweder ändern, ersetzen oder vollständig zurückziehen.³⁹ So hat die Kommission im Jahr 2006 68 anhängige Gesetzesvorschläge zurückgezogen und plant für das laufende Jahr die Rücknahme zehn weiterer Initiativen. Darüber hinaus soll die Sichtung anhängiger Vorschläge als Bestandteil der jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission institutionalisiert werden. Schließlich regen die Kommissare an, dass eine umfangreiche Evaluation anhängiger Gesetzesinitiativen zum Standardunternehmen jeder neu angetretenen Kommission werden sollte.⁴⁰

Nicht auf die Sichtung bestehender, sondern auf die Ausgestaltung neuer Gesetzesinitiativen beziehen sich die weiteren Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung europäischer Gesetzgebung. Zwei Elemente davon sind der verstärkte Einsatz von Überprüfungs- und *sunset*-Klauseln sowie das Neufassen von Gesetzen. Diese Maßnahmen sollen die Notwendigkeit einer nachträglichen Modernisierung des Rechtsbestands wie oben unter 2.1. beschrieben reduzieren helfen.

Überprüfungs- und *sunset*-Klauseln in neuen Gesetzen zielen darauf ab, das Anwachsen vieler obsolet oder unadäquat gewordener Rechtsakte zu verhindern. Überprüfungsklauseln in Gesetzen legen einen konkreten Zeitpunkt fest, zu dem der Gesetzgeber den vorliegenden Rechtsakt zu evaluieren hat. *Sunset*-Klauseln gehen einen Schritt weiter und bestimmen einen Termin, zu dem das Gesetz automatisch ausläuft. Die Kommissare machen allerdings deutlich, dass sie Überprüfungsklauseln den *sunset*-Klauseln vorziehen, da letztere das Risiko von Gesetzeslücken in sich tragen.⁴¹

Überprüfungs- und
sunset-Klauseln

Verstärktes Neufassen (*recasting*) von Gesetzen wiederum würde in der Zukunft die Notwendigkeit der Kodifizierung obsolet machen. Demnach sollen bei umfangreichen Gesetzesänderungen zukünftig nicht wie in der Vergangenheit üblich der ursprüngliche und der diesen ändernde Rechtsakt nebeneinander bestehen bleiben. Vielmehr soll das neue Gesetz das ursprüngliche vollständig ersetzen, es neu fassen. Das neue Gesetz beinhaltet somit sowohl die unveränderte als auch die veränderte Substanz des ursprünglichen Rechtsakts.⁴²

Neufassen von Gesetzen

Sehr viel aufwändiger als diese eher technischen Maßnahmen zur Verbesserung neuer Gesetzgebung stellt sich die Folgenabschätzung (*impact assesment*) dar. Sie wird von der Kommission seit 2003 im Prozess der Gesetzesausarbeitung regelmäßig angewandt und hat aufgrund ihrer besonderen Tragweite auch in der Fachwelt einige Beachtung gefunden.⁴³ Im Rahmen der Initiative *Better Regulation* möchte die Kommission das Anwendungsfeld der Folgenabschätzung erweitern, ihre Verfahren verbessern und ihren Fokus noch stärker auf wirtschaftliche Aspekte ausrichten.

Ausweitung der
Folgenabschätzung

Im Rahmen der Folgenabschätzung analysiert die Kommission die möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen neuer Rechtsvorschriften. Sie berücksichtigt dabei auch die potentiellen Auswirkungen alternativer Handlungsoptionen, wie beispielsweise das Untätigbleiben der EU oder die Anwendung rechtlich unverbindlicher Instrumente wie Selbst- und Koregulierung. Begleitet werden diese Untersuchungen von Konsultationen mit externen Experten und Vertretern (potentiell) betroffener Gruppen. Dieser Prozess findet statt, bevor die Kommission eine Gesetzesinitiative formal beschließt und in das Gesetzgebungsverfahren einbringt. Der Umfang und damit die Kosten der Folgenabschätzung sollen sich dabei an der voraussichtlichen Tragweite eines Rechtsakts orientieren und in einem angemessenen Verhältnis stehen.⁴⁴

Folgenabschätzungen werden in einer integrierten und systematischen Form seit 2003 für alle größeren Gesetzesinitiativen durchgeführt – bis Ende 2006 wurden 160 Analysen vorgenommen.⁴⁵ Im Jahr 2005 wurden die entsprechenden Leitlinien ein erstes Mal aktualisiert. Momentan überprüft die Kommission ihre Analysemethodik, auch mit externer Unterstützung. Außerdem möchte sie die Folgenabschätzung noch stärker auf wirtschaftliche und wettbewerbsrelevante Aspekte ausrichten. Insbesondere möchte sie dabei auch neue Erkenntnisse hinsichtlich der Berechnung möglicher Verwaltungskosten berücksichtigen.⁴⁶

Ausschuss zur
Folgenabschätzung

Ein weiterer Schritt in der Fortentwicklung der Folgenabschätzung im Rahmen von *Better Regulation* war die Einrichtung des Ausschusses zur Folgenabschätzung (*Impact Assessment Board, IAB*). Dieses Gremium setzt sich aus ranghohen Kommissionsbeamten zusammen und hat Ende 2006 seine Arbeit aufgenommen. Er soll sich zu einem „Kompetenzzentrum“⁴⁷ entwickeln und die jeweiligen Fachabteilungen der Kommission bei ihrer Folgenabschätzung beraten und evaluieren. Der IAB untersteht direkt dem Kommissionspräsidenten und soll von den Fachabteilungen politisch unabhängig arbeiten.⁴⁸

Mitverantwortung von
Parlament und Rat

Schließlich ist Barroso und Verheugen besonders daran gelegen, die anderen EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten auf die Folgenabschätzung zu verpflichten. Auf europäischer Ebene unterstreichen sie dabei die Verantwortung von Rat und Parlament im Gesetzgebungsprozess. Bei weit reichenden Abänderungen von Kommissionsinitiativen sollten diese nach Ansicht von Barroso und Verheugen ebenfalls Folgenabschätzungen vornehmen – möglichst entsprechend der von der Kommission angewandten Methodik.⁴⁹ Der Europäische Rat stärkte der Kommission dabei auf seiner jüngsten Tagung im März 2007 den Rücken, indem er betonte, dass „der Rat und das Europäische Parlament stärker auf Folgenabschätzungen zurückgreifen müssen.“⁵⁰ Die Staats- und Regierungschefs kündigten zudem an, dass sie im Frühjahr 2008 die Einsetzung einer „unabhängigen Expertengruppe“ diskutieren werden, „die die Organe bei ihren Bemühungen um eine bessere Rechtssetzung berät.“⁵¹

2.3. Mitwirkung der Mitgliedsstaaten

Ruf nach mehr
nationalem Engagement

Die Initiative *Better Regulation* wird maßgeblich von der Kommission und ihrem Vizepräsidenten Verheugen getragen. Doch im europäischen Mehrebenensystem sind die Handlungsmöglichkeiten eines einzelnen Akteurs beschränkt. Dem ist sich die Kommission bewusst und fordert daher die Mitgliedstaaten regelmäßig zu engagierter Mitwirkung auf. Zum einen durch ordnungsgemäße und effiziente

Umsetzung und Anwendung von EU-Recht. Zum anderen durch eigene, nationale Programme für bessere Rechtssetzung, Bürokratieabbau und Folgenabschätzung. Eine besonders herausgehobene Stellung nimmt in diesem Zusammenhang der oben beschriebene Aktionsplan der Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten ein. Dieser ist ausdrücklich auf ein gemeinsames Vorgehen von Europäischer Union und Mitgliedstaaten ausgerichtet.

Auf Initiative der Kommission müssen die Mitgliedstaaten seit der Überarbeitung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 über ihre Bemühungen zur besseren Rechtssetzung in ihren jährlichen Lissabon-Programmen berichten. Die Kommission wiederum evaluiert diese Bemühungen in ihren jährlichen Lissabon-Fortschrittsberichten. In ihrer jüngsten Bilanz zu *Better Regulation* hat die Kommission den Mitgliedstaaten dabei einige Erfolge attestiert, gleichzeitig aber auch deutliche Leistungsunterschiede zwischen den Ländern festgestellt. Die Kommissare sehen insbesondere hinsichtlich einer systematischen Folgekostenabschätzung weiteren Handlungsbedarf.⁵² Auch der jüngste Aktionsplan zur Verringerung der Verwaltungslasten wird anhand dieses Berichtssystems kontinuierlich evaluiert werden.

Evaluierung der
Mitgliedstaaten

Schließlich macht sich die Kommission für eine effiziente Transformation von EU-Richtlinien in nationales Recht stark. Eine vergleichende Studie der Bertelsmann Stiftung hat jüngst gezeigt, dass die Unterschiede in den Kostenfolgen von Richtlinien je nach Art und Weise ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten erheblich sein können (im achtstelligen Eurobereich).⁵³ Der Kommission ist besonders daran gelegen, dass die Mitgliedstaaten das EU-Recht nicht unnötig aufblähen oder zusätzliche Bürokratielasten hervorrufen – ein Phänomen das häufig als „Draufsatteln“ oder „Vergolden“ bezeichnet wird. Um den bekannten Problemen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien zu begegnen, möchte die Kommission die Transformation transparenter und überprüfbarer machen – beispielsweise durch „Entsprechungstabellen“ – sowie den Mitgliedstaaten *best practices* an die Hand reichen.⁵⁴

Effiziente Transformation
von EU-Recht

3. Ausblick

Seit 2004 hat jede Ratspräsidentschaft *Better Regulation* auf ihre Agenda gesetzt. Die Bundesregierung misst der Initiative allerdings eine besondere Priorität zu und hat ihre Weiterentwicklung zu einem Schwerpunkt des Europäischen Rats im März 2007 gemacht. In seinem Arbeitsprogramm für den EU-Vorsitz erklärt Berlin, dass es die Kommission „nachdrücklich unterstützen“⁵⁵ wird. Dabei sei insbesondere „der Abbau bereits bestehender Bürokratiekosten von zentraler Bedeutung“⁵⁶. Der wichtigste konkrete Schritt unter deutscher Präsidentschaft war in diesem Zusammenhang die Verabschiedung des Aktionsplans zur Verringerung der Verwaltungslasten durch den EU-Gipfel im März. Dieser Plan wird nun ebenfalls noch unter deutschem Vorsitz im Mai 2007 in Kraft treten. Nachdem sich der Europäische Rat gegen verbindliche nationale Zielvorgaben ausgesprochen hat, ist es nun Aufgabe von Kommission und Präsidentschaft die Mitgliedstaaten zur Vorlage tatsächlich „ehrgeiziger“ Ziele zu drängen.

Priorität für deutsche
Ratspräsidentschaft

Neben der Umsetzung dieses Aktionsplans wird die Kommission ihr laufendes Programm zur Vereinfachung des Rechtsbestands fortsetzen. So möchte sie in diesem Zusammenhang noch dieses Jahr 40 zusätzliche Änderungsgesetze auf den Weg bringen und bis Ende 2008 350 weitere Kodifizierungsvorschläge vorlegen. Der Ministerrat und das Europäische Parlament wiederum sind aufgefordert, sich

mit den bereits vorliegenden Gesetzesinitiativen zur Modernisierung des Regelungsumfelds zu befassen und einer endgültigen Entscheidung zuzuführen. Entsprechend eines Beschlusses des jüngsten EU-Gipfels im März 2007 wird der Ministerrat zukünftig jährlich die Fortschritte in Bezug auf alle Aspekte von *Better Regulation* überprüfen.⁵⁷

Zahlreiche Kritiker

Bürokratieabbau ist ein willkommenes Thema und die Kommission stößt mit ihrer Initiative *Better Regulation* in der Öffentlichkeit grundsätzlich auf Zustimmung. Allerdings gibt es auch zahlreiche Kritiker, insbesondere im Europäischen Parlament und in Nichtregierungsorganisationen. Diese befürchten, dass unter dem Deckmantel der besseren Rechtssetzung und Entbürokratisierung unangemessene Deregulierung und der Abbau von Sozial- und Umweltstandards betrieben werden. Auf der anderen Seite schreitet die Europäische Union bei *Better Regulation* zahlreichen Wirtschaftsvertretern nicht konsequent und nicht zügig genug voran.⁵⁸ Diesen Stimmen schließt sich auch Vizepräsident Verheugen selbst an, der mit den Verharrungskräften in der Kommission, aber auch mit dem mäßigen Engagement in Parlament und Ministerrat zu ringen hat.

Verharrungskräfte
in Kommission,
Parlament und Rat

Verheugen wird nur erfolgreich sein, wenn er seine Kritiker davon überzeugen kann, dass er mit *Better Regulation* tatsächlich nicht niedrigere Standards und weniger Europa, sondern bessere Standards und ein effektiveres und effizienteres Europa anstrebt. Die Handlungsspielräume der Kommission sind dabei beschränkt. Hinsichtlich der meisten Reformanstrengungen liegt das formale Initiativmonopol zwar bei den Kommissaren. Für die rechtskräftige Umsetzung benötigen sie aber die Zustimmung von Parlament und Ministerrat; für die konsequente Umsetzung wiederum sind die Mitgliedstaaten meist zumindest mitverantwortlich. Gleichzeitig sieht sich Verheugen allerdings nicht nur mit externen Verharrungskräften konfrontiert. In Teilen des Kommissionsapparats selbst herrscht zuweilen das Denken, dass mehr Europa stets nur mit immer mehr europäischen Einzelregelungen zu erreichen sei und der Erfolg der Kommission an der Anzahl neuer EU-Gesetze gemessen werde.

Um über das Abarbeiten eines rein technokratischen Arbeitsprogramms hinauszukommen, müssen Barroso und Verheugen daher noch einige Überzeugungsarbeit leisten. Und die deutsche Ratspräsidentschaft muss zeigen, dass sie ihren rhetorischen Bekenntnissen auch Taten folgen lässt. Letztlich lehrt die Erfahrung allerdings, dass es sich bei *Better Regulation* auch in Zukunft in jedem Fall um ein langwieriges Ringen handeln wird.

Anmerkungen

- 1) Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Edinburgh, 11./12.12.1992, insb. Teil A, Anlage 4.
- 2) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die SLIM-Initiative, 06.11.1996.
- 3) Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23./24.03.2000, Ziff. 17.
- 4) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278, 05.06.2002.
- 5) Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428, 25.07.2001.
- 6) Die Gruppe legte ihren Abschlussbericht im November 2001 vor. Vgl. www.betterregulation.ie/index.asp?docID=31.
- 7) Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 321 vom 31.12.2003, S. 1-5.
- 8) Vgl. dazu bspw. ihre Vorschläge an den Europäischen Rat zur Neuausrichtung der Lissabon-Strategie von Februar 2005: Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24, 02.02.2005, S. 21.
- 9) Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 22./23.03.2005, insb. Ziff. 24.
- 10) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535, 25.10.2005, S. 3.
- 11) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union, KOM (2005) 97, 16.03.2005.
- 12) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden, KOM (2005) 462, 27.09.2005.
- 13) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535, 25.10.2005.
- 14) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006.
- 15) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM (2007) 23, 24.01.2007.
- 16) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union, KOM (2005) 97, 16.03.2005, S. 2f. Die beiden Zitate im zweiten Absatz beziehen sich auf die Halbzeitbilanz der Kommission zur Lissabon-Strategie: Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24, 02.02.2005.
- 17) Vgl. z.B. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 6.
- 18) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire, KOM (2003) 71, 11.02.2003.
- 19) Vgl. zu den Ergebnissen des Konsultationsprozesses Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535, 25.10.2005, Anhang 1.
- 20) Die Kommission beschränkt ihre Untersuchungen allerdings nicht auf diese Sektoren. Vielmehr bezieht sie ihre Vereinfachungsmaßnahmen in ihre jährlichen Legislativprogramme ein und untersucht darüber hinaus den Rechtsbestand folgender Politikbereiche: Landwirtschaft, Umwelt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Fischerei, Steuern, Zoll, Statistik und Arbeitsrecht. Vgl. ebd., S. 4.
- 21) Zu den weiteren Industriesektoren, die zukünftig berücksichtigt werden sollen, zählen Arzneimittel, Maschinenbau, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie energieintensive Sektoren. Vgl. ebd., S. 5.
- 22) Vgl. ebd., S. 5f.
- 23) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den

Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 6-9 und Europäische Kommission: Arbeitsdokument. Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2006) 690, 16.11.2006.

24) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535, 25.10.2005, S. 7-9.

25) Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative. Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen aller, KOM (2006) 173, 25.04.2006.

26) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535, 25.10.2005, S. 7-9.

27) Verwaltungskosten beziehen sich dagegen auf Informationen, die auch ohne die gesetzliche Verpflichtung erhoben werden würden. Unter Befolgungskosten wiederum versteht man insbesondere Kosten für die Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren aufgrund neuer rechtlicher sozialer, ökologischer oder Sicherheitsstandards. Vgl. ausführlicher dazu Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommission. Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM (2006) 691, 14.11.2006, S. 4.

28) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 7f.

29) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM (2007) 23, 24.01.2007, S. 4f.

30) Ebd., S. 3.

31) Dies sind: Gesellschaftsrecht, Arzneimittelrecht, Arbeitsumgebung/Beschäftigungsverhältnisse, Steuerrecht (Mehrwertsteuer), Statistik, Landwirtschaft und Agrarsubventionen, Lebensmittelsicherheit, Verkehr, Fischerei, Finanzdienstleistungen, Umwelt, Kohäsionspolitik und öffentliches Auftragswesen. Das Programm kann zu einem späteren Zeitpunkt auf weitere Politikbereiche ausgeweitet werden. Vgl. ebd., S. 8f.

32) Im Original: „überholten, überflüssigen oder sich wiederholenden“; ebd., S. 3.

33) Vgl. ebd., S. 2f.

34) Rat der Europäischen Union: Vermerk des Generalsekretariats des Rats für die Delegationen. Für eine bessere Rechtssetzung und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands in der EU – Beitrag des Rates (Wirtschaft und Finanzen) zur Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates = Schlussfolgerungen des Rates, 6874/04, 27.02.2007, Ziff. 4.

35) Vgl. zum EU-Gipfel und einigen Reaktionen darauf: Lucia Kubosova: EU leaders agree to cut red tape, euobserver.com, 09.03.2007 und o.V.: Business says summit disappointing on economic reforms, EurActiv.com, 09.03.2007.

36) Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 08./09.03.2007, Ziff. 24.

37) Ebd., Ziff. 24.

38) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union, KOM (2005) 97, 16.03.2005, S. 7, und Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden, KOM (2005) 462, 27.09.2005.

39) Über die Änderung, Ersetzung oder Zurückziehung einer Gesetzesinitiative kann die Kommission autonom ohne Beteiligung von Rat oder Parlament beschließen.

40) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 10f.

41) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM (2005) 535, 25.10.2005, S. 5f.

42) Vgl. ebd., S. 7.

43) Vgl. z.B. Bruce Ballantine: Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity, Occasional Paper September 2001, European Policy Centre; Claudio M. Radaelli: Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment, in: Journal of European Public Policy, 5 (2005), S. 924-943; Bruce Ballantine: Enhancing the role of science in the decision-making of the European Union, EPC Working Paper No. 17, March 2005, European Policy Centre.

- 44) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union, KOM (2005) 97, 16.03.2005, S. 5-7.
- 45) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 9.
- 46) Vgl. ebd., S. 9f. Vgl. zur Berechnung von Verwaltungskosten und -lasten Abschnitt 2.1.
- 47) Ebd., S. 10.
- 48) Vgl. ebd., 14.11.2006, S. 9f.
- 49) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union, KOM (2005) 97, 16.03.2005, S. 7, und Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 10.
- 50) Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 08./09.03.2007, Ziff. 23.
- 51) Ebd., Ziff. 23.
- 52) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 12.
- 53) Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Informationskostenmessung. EU-Benchmark und Gold-Plating-Analyse auf Basis des Standard-Kosten-Modells. Ergebnisbericht, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2006.
- 54) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM (2006) 689, 14.11.2006, S. 11f.
- 55) Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, S. 8.
- 56) Ebd., S. 8.
- 57) Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 08./09.03.2007, Ziff. 26.
- 58) Eine Zusammenstellung einiger Stellungnahmen zu *Better Regulation* findet sich unter www.euractiv.com/en/governance/better-regulation/article-117503. Für eine Kritik, die der EU den Abbau sinnvoller Standards vorwirft vgl. z.B. den jüngst publizierten Kommentar von Sabine Zimmermann: Merkels Blendwerk, in: Frankfurter Rundschau, 03.03.2007, S. 9.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de
