

26.01.07

Unterrichtung

durch die
Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Bessere Rechtsetzung 2005" gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (13. Bericht)

Europäische Kommission
Vizepräsidentin

Brüssel, den 18. Januar 2007

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Harald Ringstorff

Sehr geehrter Herr Präsident,

vielen Dank für Ihren Brief vom 3. November 2006 an den Präsidenten Barroso mit dem Beschluss des Bundesrates über den Bericht der Europäischen Kommission "Bessere Rechtsetzung 2005) gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (13. Bericht) (KOM(2006) 289 endgültig).

In Übereinstimmung mit der Entscheidung der Kommission, welche die nationalen Parlamente auffordert, zu ihren Vorschlägen zu reagieren, um die Politikformulierung und Rechtsetzung auf europäischer Ebene zu verbessern, begrüßen wir diese Gelegenheit, auf Ihre Anmerkungen einzugehen. Ich füge die Stellungnahme der Kommission bei. Ich hoffe, dass diese Antwort ein wertvoller Beitrag zu Ihren eigenen Ratsverhandlungen ist.

Ich hoffe, dass wir unseren Politikdialog zukünftig weiterentwickeln.

Mit freundlichen Grüßen

Margot Wallström



Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Bessere Rechtsetzung 2005" gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (13. Bericht)

Die Kommission dankt dem Deutschen Bundesrat für seine Stellungnahme (Ratsdok. 10558/06; Ref. Adonis SG/G/03 (2006) A/9353)) zum Jahresbericht „Bessere Rechtsetzung 2005“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit¹. Mit dieser Stellungnahme kommt der Bundesrat der Bitte der Kommission an die nationalen Parlamente nach, auf neue Vorschläge und Konsultationspapiere zu „reagieren“, „um den politischen Entscheidungsprozess zu verbessern“².

In seiner Stellungnahme vom 3. November 2006 richtet der Bundesrat eine Reihe von Aufforderungen und Fragen an die Europäische Kommission in Bezug auf die Sprachenregelung, mehrere Punkte im Zusammenhang mit „besserer Rechtsetzung“ und die Kontrolle der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

1. *Der Bundesrat kritisiert, dass sich in dem Arbeitspapier im Anhang zu dem Bericht zahlreiche substanzielle Aussagen zur Verbesserung der Rechtsetzung befinden, dieses Arbeitspapier aber nur in englischer Sprache verfügbar ist. Damit verstößt die Kommission nach Auffassung des Bundesrats gegen ihre rechtlichen Pflichten. Sollte die Kommission dieser Pflicht nicht nachkommen, wäre gegebenenfalls der Rat – beispielsweise während des deutschen Ratsvorsitzes – mit dieser Frage zu befassen. (Ziffer 1).*

Die Kommission weist darauf hin, dass die Jahresberichte in sämtliche Amtssprachen übersetzt werden, auch wenn sie wegen knapper Übersetzungsressourcen erheblich gekürzt wurden³. In der Strategie zur Abstimmung von Angebot und Nachfrage im Bereich der Übersetzung wurde unter anderem eine Höchstlänge für Kommissionsmitteilungen festgelegt. Deswegen bestand der Jahresbericht „Bessere Rechtsetzung 2004“ erstmalig aus einer kurzen – in alle Amtssprachen übersetzten – Mitteilung und einem Arbeitspapier, das nur in einer Sprache abgefasst wurde.

¹ KOM (2006) 289 und SEK(2006) 737.

² Siehe „Eine bürgernahe Agenda: konkrete Ergebnisse für Europa“, KOM (2006) 211, 10. Mai 2006.

³ Angesichts neun neuer Amtssprachen und Probleme wie des strukturell bedingten Anwachsens der Anzahl der Dokumente, für die Übersetzungen angefordert werden, musste die Kommission im Mai 2004 eine Strategie zur Abstimmung von Angebot und Nachfrage im Bereich der Übersetzung annehmen. 2003 belief sich die Gesamtnachfrage nach Übersetzungen – bei ständig wachsendem Rückstand – auf 1,48 Millionen Seiten.

Die Kommission hat großen Wert darauf gelegt, dass die in der Mitteilung enthaltenen politischen Botschaften im begleitenden Arbeitspapier nicht verändert oder ausgeweitet wurden. Das Arbeitspapier enthält lediglich Fakten, die den politischen Schlussfolgerungen oder Initiativen der entsprechenden Mitteilung zugrunde liegen.

Allerdings räumt die Kommission ein, dass diese Fakten für die nationalen Parlamente von besonderem Interesse sind, und bedauert, sie nicht länger in sämtlichen Amtssprachen vorlegen zu können. Die Kommission wird weiterhin nach Kräften bestrebt sein, möglichst viele wichtige Dokumente auch auf Deutsch vorzulegen, und hat beispielsweise beschlossen, den Überprüfungsbericht zur Besseren Rechtsetzung vom 14. November 2006 einschließlich der beiden Begleitunterlagen ins Deutsche zu übersetzen.

2. *Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission bei den Arbeiten zur Verbesserung der Qualität der EU-Rechtsetzung gesetzten Prioritäten (Wettbewerbsfähigkeit, Bürokratieabbau, stärkere Berücksichtigung der KMU-Belange und Verbesserung der Folgenabschätzung), bedauert jedoch, dass die Vereinfachung langsamer als geplant voranschreitet (Ziffern 2, 3, 4 und 6). Er fordert die Kommission ferner auf, ihrem Vereinfachungsprogramm die vom Bundesrat 2005 vorgeschlagenen Punkte hinzuzufügen.*

Die Kommission stimmt zu, dass bereits in Kraft befindliche Gesetze für die Bürger und Unternehmen die größte Rolle spielen. Deswegen hat sie für den Zeitraum 2005-2008 ein umfassendes Vereinfachungsprogramm mit über 100 Initiativen in Angriff genommen. Bis Ende 2006 dürften etwa 50 Vorschläge angenommen worden sein. Natürlich werden die Vereinfachungen nur dann den Bürgern und den Wirtschaftsbeteiligten zugute kommen, wenn diese Vorschläge auch angenommen werden. Mehr als 20 Vereinfachungsvorschläge sind noch beim Rat und beim Europäischen Parlament anhängig. Ihrer Behandlung sollte höhere Priorität eingeräumt werden.

Die Kommission begrüßt darüber hinaus sämtliche weiteren Vereinfachungsvorschläge und prüft, ob sie in ihr laufendes Programm aufgenommen werden können. Das 2005 in Angriff genommene Programm beruhte beispielsweise auf Beiträgen der Mitgliedstaaten und der Verbände⁴ und enthielt sämtliche Vereinfachungsprioritäten, die der Rat der Europäischen Union im November 2004 unter niederländischem Vorsitz beschlossen hatte. Auch „nicht vorrangige“ Punkte dieser Liste wurden in Betracht gezogen. Da die Mitgliedstaaten sehr viele und ausgesprochen unterschiedliche Anregungen vorgelegt hatten, war der Beitrag des Rates von besonderem Gewicht.

3. *Der Bundesrat möchte in die von der Kommission 2005 eingerichtete Gruppe hochrangiger nationaler Rechtsetzungssachverständiger für eine bessere Rechtsetzung einen Vertreter entsenden (Ziffer 5).*

Die Kommission nimmt nicht zu Fragen Stellung, die die Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten betreffen. Im vorliegenden Fall hat sie die Mitgliedstaaten gebeten, Vertreter für die hochrangige Gruppe zu benennen. Die Mitglieder der Gruppe wurden anschließend von der Kommission auf der Grundlage ihrer Qualifikation ernannt. Der Ernennung eines Vertreters/einer Vertreterin aus den deutschen Bundesländern steht

⁴ KOM(2005)535.

daher grundsätzlich nichts entgegen, sofern er/sie von der Bundesrepublik benannt wurde, über die entsprechenden Qualifikationen verfügt und die Ernennung mit den Regeln der Kommission über die Anzahl der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder der hochrangigen Gruppe vereinbar ist.

4. *Der Bundesrat äußert sich mehrfach zu den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Er fordert die Kommission auf, der Prüfung dieser Grundsätze breiteren Raum einzuräumen und sich bei ihren Folgenabschätzungen noch mehr als bisher auf objektiv nachvollziehbare Daten und Fakten zu konzentrieren. Die Länder sollten an der Folgenabschätzung beteiligt werden (Ziffer 7).*

Die Kommission wird sich weiterhin um eine Verbesserung der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes bemühen und insbesondere bestrebt sein, ihre Vorschläge den Gesetzgebern und Bürgern gegenüber noch besser zu begründen. In den vergangenen Jahren wurden insbesondere dank der Einführung überarbeiteter Leitlinien für Folgenabschätzungen im Jahr 2005 und eines Modells für die Abfassung von Begründungen, die sämtlichen Rechtsvorschlägen vorangestellt werden, erhebliche Fortschritte erzielt (siehe Punkt 5.). Weitere Fortschritte sind von dem Ausschuss für Folgenabschätzung zu erwarten, der im November 2006 vom Kommissionspräsidenten eingerichtet wurde und der diese Aspekte stärker kontrollieren und fördern wird.

Die Kommission erkennt die Bedeutung der regionalen Gebietskörperschaften im Bereich der Folgenabschätzungen an. Diese verfügen über eine einzigartige Erfahrung, was die Folgen und Umsetzungskosten von EU-Rechtsetzung auf regionaler und häufig auch lokaler Ebene anbelangt. Beiträge der Bundesländer zu den öffentlichen Anhörungen und der Einholung von Fachwissen im Zuge der Folgenabschätzungen sind daher sehr willkommen. Die große Bedeutung der regionalen Komponente wird in den überarbeiteten Leitlinien für Folgenabschätzungen vom Juni 2005 hervorgehoben. Ferner können die Länder auch über den Ausschuss der Regionen ihren Beitrag leisten. Das Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen vom 17. November 2005 unterstreicht die große Bedeutung der Prospektivstellungen, die der Ausschuss in seiner beratenden Funktion abgibt.

5. *Der Bundesrat bedauert, dass die Kommission in ihrem Rechtssetzungsbericht 2005 die Kriterien für die Prüfung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht näher konkretisiert, und betont die Notwendigkeit, einen einheitlichen Prüfbogen für eine angemessene Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung auszuarbeiten (Ziffer 8).*

Der Jahresbericht über bessere Rechtsetzung bietet einen synthetischen Überblick über die Kriterien, die die Verträge hinsichtlich der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorsehen. Er veranschaulicht auch anhand einer Reihe konkreter Fallbeispiele, wie das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission diese Prinzipien anwenden. Er enthält hingegen keine Prüfliste, weil sich bereits in den 90er Jahren herausgestellt hat, dass ein solcher Ansatz Grenzen hat (das Ankreuzen der Frage, ob der Gegenstand des Rechtsaktes eine länderübergreifende Dimension hat, bildet keinen Ersatz für eine inhaltliche Würdigung und Erläuterung).

Dessen ungeachtet stimmt die Kommission mit dem Bundesrat darin überein, dass einheitliche Instrumente für die Prüfung von Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit notwendig sind. Die Kommission hat deswegen den folgenden Ansatz für eine verbesserte Anwendung dieser Prinzipien sowie insbesondere für eine bessere

Begründung ihrer Vorschläge gegenüber den Gesetzgebern und den Bürgern gewählt. Die Leitlinien für die Folgenabschätzung und die Modelle für die Begründungen, die sämtlichen Vorschlägen für Rechtsakte vorangestellt werden, enthalten einen Fragenkatalog zur Prüfung, ob die in den Verträgen und zugehörigen Protokollen aufgeführten Kriterien erfüllt sind. Dabei wird zwischen Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unterschieden; Punkte, die keinen Bezug zu diesen Grundsätzen aufweisen, werden außer Acht gelassen⁵. Der Fragen- und Anweisungskatalog ist in der Anlage wiedergegeben und wird im Jahresbericht "Bessere Rechtsetzung" 2006 wiedergegeben werden.

Die Kommission tritt seit langem für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ein. Sie hofft, dass während des deutschen Ratsvorsitzes in dieser Frage Fortschritte erzielt werden. In ihren Augen stellt der in der Anlage wiedergegebene Fragen- und Anweisungskatalog eine gute Grundlage für künftige Gespräche zwischen den Organen dar.

6. *Der Bundesrat setzt sich für die Einführung des im Verfassungsvertrag vorgesehenen „Subsidiaritätsfrühwarnsystems“ ein, mit dem die nationalen Parlamente Gelegenheit erhalten, frühzeitig auf etwaige Verstöße gegen den Subsidiaritätsgrundsatz hinzuweisen (Ziffer 10).*

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die beliebige Vorwegnahme einzelner Elemente aus dem Verfassungsvertrag ernste politische, rechtliche und technische Probleme aufwirft. Deswegen plant sie derzeit nicht, die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Verfahren für ein Subsidiaritätsfrühwarnsystem (insbesondere die Mindestschwellen bei Stellungnahmen, ab denen die Kommission verpflichtet ist, einen Rechtsaktsentwurf zu überprüfen) vorab einzuführen.

Unabhängig davon ist die Kommission an der Reaktion der nationalen Parlamente auf ihre neuen Vorschläge und Konsultationspapiere äußerst interessiert, um den politischen Willensbildungsprozess zu verbessern. Deswegen hat sie im Mai beschlossen, sämtliche einschlägigen Dokumente direkt den nationalen Parlamenten zuzuleiten⁶ und sie förmlich zur Stellungnahme einzuladen.

⁵ Einige Punkte im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wiederholen lediglich andere Grundsätze wie die der Rechtsstaatlichkeit oder der begrenzten Einzelermächtigung.

⁶ Siehe „Eine bürgernahe Agenda: konkrete Ergebnisse für Europa“, KOM (2006) 211, 10. Mai 2006.

1. ANLAGE

Auszüge des Formulars, dessen Verwendung für die Kommissionsdienststellen bei der Begründung von Vorschlägen für Rechtsakte verbindlich ist: Standard-Prüfliste zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

„3) RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

- *Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme*
- *Rechtsgrundlage*
- *Subsidiaritätsprinzip*

1. Fällt der Vorschlag in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft?

☐ Ja (Subsidiaritätsprinzip findet keine Anwendung)

☐ Nein (Subsidiaritätsprinzip findet Anwendung)

2. Wenn das Subsidiaritätsprinzip Anwendung findet, müssen die Voraussetzung unter A oder B sowie die Voraussetzung unter C erfüllt sein. Erfüllt der Vorschlag mehr als eine der genannten Voraussetzungen, ist dies im entsprechenden Textfeld zu erwähnen.

- A. Geben Sie an, warum eine Maßnahme der Mitgliedstaaten nicht ausreichen würde, um das angestrebte Ziel der vorgeschlagenen Maßnahme zu erreichen. Gehen Sie dabei insbesondere auf länderübergreifende Aspekte ein, die sich nicht durch eine Maßnahme der Mitgliedstaaten angemessen regeln lassen.
- B. Führen Sie aus, warum ein isoliertes Vorgehen der Mitgliedstaaten deren Interessen beträchtlich schaden würde.
- C. Erläutern Sie, warum sich die Ziele des Vorschlags durch eine Maßnahme der EU besser verwirklichen lassen, und gehen Sie dabei insbesondere auf den Umfang und/oder die Wirkungen der Maßnahme ein.

3. Welche qualitativen Indikatoren belegen, dass die Ziele besser durch eine Maßnahme der Union verwirklicht werden können?

4. Welche quantitativen Indikatoren belegen, dass die Ziele besser durch eine Maßnahme der Union verwirklicht werden können? (*fakultativ*).

5. Legen Sie dar, dass sich die vorgeschlagene Maßnahme auf die Ziele beschränkt, die auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, und welche Vorteile mit einem Tätigwerden der Union verbunden sind.

- *Verhältnismäßigkeitsprinzip*

1. Erläutern Sie, inwiefern die vorgeschlagene Maßnahme so einfach wie möglich gestaltet wurde und dem einzelstaatlichen Gesetzgeber größtmöglichen Spielraum belässt (beispielsweise warum die Richtlinie der Verordnung und die Rahmenrichtlinie detaillierten Einzelregelungen vorgezogen wurde).

2. Legen Sie dar, inwieweit die finanziellen und die Verwaltungslasten für die Gemeinschaft, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden, die Wirtschaftsbeteiligten und die Bürger möglichst gering gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel/den Zielen des Vorschlags stehen.“