

Bessere Rechtsetzung als Leitbild europäischer Gesetzgebung:

Weniger Bürokratie kostet kein Geld

Das Thema „Bessere Rechtsetzung“ steht im Fokus der Europäischen Kommission. Ziel der Initiative ist es, überflüssige Regulierungen und bürokratische Hürden abzubauen. Der Sonderberater für bessere Rechtsetzung, Dr. Edmund Stoiber, hält die Bekämpfung von Überregulierung und Bürokratie nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen für erforderlich, sondern auch um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Europäische Union zu erhöhen.

Ein Beitrag von
Dr. Edmund Stoiber

☑ „Bessere Rechtsetzung“ – das klingt zunächst einmal sperrig und wenig „sexy“. Trotzdem ist dies eine Schlüsselfrage für die Zukunft der Europäischen Union. Zunächst einmal aus ökonomischen Gründen. Dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) muss ich dabei nicht erläutern, dass die wirtschaftliche Lage in weiten Teilen Europas äußerst besorgniserregend ist. Gleichzeitig leiden die öffentlichen Haushalte auf allen politischen Ebenen an akuter Finanznot. Ich will hier gar nicht auf Griechenland eingehen, das die großen Probleme anderer Länder, Regionen und Kommunen völlig in den Hintergrund gedrängt hat.

Das einzige Konjunkturprogramm, das keine Gegenfinanzierung braucht und die öffentliche Hand keinen Cent kostet, kann mit Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung gestaltet werden. Das Potenzial ist riesengroß. Mit sage und schreibe 360 Milliarden Euro werden die Informationspflichten und Verwaltungslasten der Unternehmen in Europa berechnet. Rund 40 Prozent davon sind unmittelbar ausgelöst durch Brüssel. Und rund 60 Prozent gehen auf die nationalen Gesetzgeber zurück. Nicht ohne Grund klagen Unternehmen heute häufig nicht an erster Stelle über zu hohe Steuern, sondern über Bürokratieaufwand und Bürokratiekosten. Weniger Bürokratie kostet kein Geld. Es kostet „nur“ politischen Mut!

Neben der Ökonomie gibt es einen zweiten noch wichtigeren Grund für Bürokratie-



Foto: BillionPhotos.com/Fotolia.com

abbau und bessere Rechtsetzung. Das ist die politische Dimension dieses Themas: Die Europäische Union steht vor riesigen Herausforderungen und Aufgaben. Sie braucht dazu etwas sehr Kostbares: die Akzeptanz ihrer 500 Millionen Bürgerinnen und Bürger.

Bei der letzten Europawahl im Mai 2014 lag die Wahlbeteiligung bei lediglich 43,1 Prozent, wobei fast 20 Prozent ihre Stimme europafeindlichen Parteien gaben. Ansonsten herrschte vor allem Gleichgültigkeit und Ablehnung: Von den 400 Millionen Wahlberechtigten in der Europäischen Union gaben rund 265 Millionen keine Stimme für Europa ab. Was hat das mit Bürokratie zu tun? Sehr viel!

Die Europäische Kommission führt in jedem Herbst eine große repräsentative Umfrage zu den Befindlichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in der gesamten Europäischen

Ein neues Maßnahmenpaket soll für weniger Bürokratie und mehr Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union sorgen

Zum Autor:

Dr. Edmund Stoiber, ehemaliger Ministerpräsident von Bayern, war von 2007 bis Oktober 2014 Vorsitzender der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten und ist seit Dezember 2015 Sonderberater für bessere Rechtsetzung der Europäischen Kommission.

Union durch. Sie stellt dabei jedes Jahr auch die Frage: Was bedeutet die EU für Sie persönlich? 26 Prozent und damit mehr als ein Viertel der Unionsbürgerinnen und -bürger sagen auf diese offene Frage nicht Freiheit, Demokratie oder Frieden. Sie sagen: Moloch Bürokratie! Dabei sind 26 Prozent nur ein Durchschnittswert. In einzelnen Ländern ist das Ergebnis geradezu dramatisch: In den Niederlanden liegt er bei 43 Prozent, in Schweden bei 59 Prozent (Rekord), in Deutschland bei 44 Prozent, in Tschechien bei 37 Prozent und in Großbritannien „immerhin“ bei 26 Prozent. Unter dem Strich jedenfalls ist Bürokratie eine Gefahr für die Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Arbeit der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten

Es ist also höchste Zeit, dass die Unternehmen in Europa entlastet werden und die EU das Signal an die Bürgerinnen und Bürger gibt: Wir haben verstanden! Das war meine Motivation, mehr als sieben Jahre lang ehrenamtlich die **Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten** (High Level Group) in Brüssel zu leiten. Nach insgesamt 54 Sitzungen mit einem komplizierten Thema haben wir die Arbeiten im Oktober 2014 mit der Übergabe unseres **Abschlussberichts** an den damaligen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso abgeschlossen. Im Dezember letzten Jahres habe ich dann unsere Empfehlungen an den neugewählten Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker übergeben. Auf dessen Drängen hin habe ich mich bereit erklärt, meine spezifischen Erfahrungen zu diesem Thema als sein „Special Adviser“ für bessere Rechtsetzung zur Verfügung zu stellen.

In der Hochrangigen Gruppe haben wir die 13 wichtigsten Rechtsgebiete auf Bürokratiekosten durchforstet. Heraus kamen insgesamt 124 Milliarden Euro. Auf dieser Grundlage hat die Gruppe über 300 konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau mit einem Einsparpotenzial von rund 41 Milliarden Euro gemacht. Kommission, Rat und Parlament haben bis heute Maßnahmen umgesetzt, die die 23 Millionen Betriebe in Europa um insgesamt 33 Milliarden Euro entlasten. Damit wurde das ehrgeizige Abbauziel von 25 Prozent der gemessenen 124 Milliarden Euro mit 27 Prozent deutlich überschritten. Die Entlastung für die Unternehmen in Deutschland beträgt rund 6,5 Milliarden Euro – das ist keine Fantasie-

zahl, sondern vom Bundesfinanzministerium bestätigt.

Zu den größten Einzelentlastungen gehört die Anerkennung elektronischer Rechnungen bei der Mehrwertsteuerabrechnung durch die Finanzämter. Eigentlich eine klare Sache. Aber was war das für ein Kampf! Die europaweite Entlastung liegt – von Fachleuten berechnet – bei 18,4 Milliarden Euro.

Im erweiterten zweiten Mandat der Hochrangigen Gruppe von 2010 bis 2012 haben wir erstmals stichprobenhaft auch die Umsetzung des bestehenden EU-Rechts in den Mitgliedstaaten untersucht und einen Bericht mit Vorschlägen zur Verbesserung vorgelegt. Immerhin haben nicht weniger als ein Drittel der von Europa ausgelösten Bürokratiekosten ihre Ursache in der ineffizienten Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten. So dauert etwa die Vergabe öffentlicher Aufträge zwischen 77 Tagen in Litauen und 241 Tagen in Malta. Würden sich die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht an den besten Beispielen orientieren,



Foto: Europäische Kommission

Dr. Edmund Stoiber übergab im Oktober 2014 dem damaligen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso den Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten

könnten noch einmal bis zu 40 Milliarden Euro eingespart werden. Unser Bericht enthält 74 Beispiele mit Vorbildcharakter aus allen Mitgliedstaaten. So verbietet etwa in Estland ein Gesetz die nochmalige Erhebung von Daten, die bereits im Wege des elektronischen Jahresberichts an das Handelsregister übermittelt wurden.

Im dritten Mandat bis Ende Oktober 2014 haben wir schließlich zum ersten Mal beispielhaft geprüft, inwieweit Abbaumaßnahmen tatsächlich in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind. Man muss sich das einmal vorstellen: Brüssel hat in der Regel keine Ahnung davon, wie die Erleichterungen umgesetzt werden. Auch das wird jetzt angegangen.

In unserem Abschlussbericht haben wir als Hochrangige Gruppe der Europäischen Kommission zwölf Empfehlungen für die

Zukunft gegeben. Mein Anliegen als Sonderberater ist es nun insbesondere, dass möglichst viel von dem umgesetzt wird, was wir empfohlen haben. Da bin ich bisher sehr zufrieden. Ansonsten würde ich meine Stimme deutlich erheben.

Agenda für bessere Rechtsetzung

Am 19. Mai 2015 hat die Europäische Kommission ihre Mitteilung [☞ „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“](#) vorgestellt. Das Maßnahmenpaket gegen die „Krake Bürokratie“ ist ein Quantensprung in die richtige Richtung. Die neue Europäische Kommission macht ernst und greift dabei Vorschläge meiner Hochrangigen Gruppe intensiv auf. Vor allem zwei Aspekte möchte ich aus der Agenda herausgreifen. Das Wichtigste ist nicht die einzelne Maßnahme, sondern ein neues Denken: Die Europäische Kommission sagt, sie will sich auf die Dinge konzentrieren, die tatsächlich auf EU-Ebene angegangen werden müssen. Das klingt wie eine Selbstverständlichkeit – in Wahrheit ist das eine politische Revolution. Denn jahrzehntelang handelte die EU nach der Methode Monnet: Alles, was europäisch geregelt werden kann, nutzt der europäischen Idee. Wir regeln, was wir können. Ich habe das immer kritisiert, schon als Leiter der bayerischen Staatskanzlei in den 1980er-Jahren. Mein Credo war immer: Nicht jedes Problem in Europa ist auch ein Problem für Europa. Ich bin sehr zufrieden, dass sich die Europäische Kommission diesen Grundsatz jetzt zu eigen macht.

Man muss hier auch noch einmal José Manuel Barroso erwähnen, der als Kommissionspräsident diese Kehrtwende zumindest mit eingeleitet hat, als er in seiner letzten Rede zur Lage der Union 2013 sagte: Die EU sollte sich in großen Fragen stark engagieren und in kleineren Fragen zurückhalten.

Und es muss noch ein Zweites dazukommen, was ich seit Jahren predige und wo wir in den Kernbereich der „Besseren Rechtsetzung“ vorstoßen: Kann ich ein politisches Ziel auf einfachere, kostengünstigere Weise erreichen? Brauche ich wirklich Dreifach-Sicherungen nach dem Motto: Lieber die Hose gleichzeitig mit Gürtel und Hosenträger sichern, damit sie nicht rutscht. Und dann verbinden wir Hose und Hemd noch mit Sicherheitsnadeln, denn es könnten ja alle Stricke reißen. Zu oft sind Regelungen nach diesem Muster aufgebaut – mit den

entsprechenden bürokratischen Folgen. Ich sage: In aller Regel muss der Gürtel alleine reichen. Wir können die Regelungsdichte deutlich zurückfahren, ohne unsere hohen Standards aufzugeben.

Allerdings ist Bürokratie entgegen landläufiger Meinung keine Verwaltungsangelegenheit. Vielmehr ist Bürokratie die Folge politischer Entscheidungen. Deshalb darf kein Gesetz mehr beschlossen werden, bei dem nicht zuvor die Bürokratiekosten auf Euro und Cent beziffert sind. Diese Rechnung, dieses Blatt muss jedem Abgeordneten bei der Abstimmung vorliegen. Das müssen unabhängige Expertinnen und Experten berechnen.



Foto: Europäische Kommission

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker (Mitte), hier mit seinem Ersten Vizepräsidenten Frans Timmermans (links), ernannte Dr. Edmund Stoiber im Dezember 2014 zum Sonderberater für bessere Rechtsetzung in der EU

Damit habe ich die Europäische Kommission jahrelang genervt. Das ist die rote Linie, wurde mir entgegengehalten, das machen wir nicht. Aber siehe da: Jean-Claude Juncker hat nicht nur seinen ersten Stellvertreter Frans Timmermans mit dem Thema „Bessere Rechtsetzung“ betraut. Dieser wird jetzt tatsächlich einen solchen [☞ Ausschuss für Regulierungskontrolle](#) berufen. Diese Fachleute sollen den gesamten Rechtsetzungsprozess begleiten und auch die Kosten von Veränderungen in Parlament oder Rat beziffern. Da liegt nämlich häufig der Hund begraben: Wenn im Rat in nächtlicher Stunde über Kompromisse verhandelt wird, hört niemand mehr auf den Einwand der Bürokratie. Timmermans wird jetzt mit Parlament und Rat über diese Frage verhandeln, sein Ziel ist eine interinstitutionelle Vereinbarung.

Insgesamt kann man sagen, dass sich etwas bewegt: Die Kommission will ihre Gesetzesinitiativen auf ein Fünftel reduzieren. Das Handelsblatt schrieb kürzlich bereits: „Abgeordnete auf Arbeitssuche. Die EU-Kommission bringt weniger Gesetze ein – das sorgt im Europaparlament für Unruhe.“ Von dieser Überschrift habe ich geträumt.

Und Frans Timmermans hat 80 noch nicht verabschiedete Gesetzentwürfe einfach ad acta gelegt. Zudem wird das gesamte EU-Recht in einem ausgeweiteten REFIT-Programm auf den Prüfstand gestellt.

Frühzeitige Einbindung der Kommunen

Natürlich ist Bürokratieabbau auch für die Kommunen von großer Bedeutung. Es gibt wichtige europäisch geregelte Rechtsbereiche, die in besonderem Maße die Regionen und Kommunen betreffen und auch belasten: die Strukturpolitik, das öffentliche Auftragswesen, die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie oder das Umweltrecht sind nur einige Beispiele. Man denke nur an die Mess- und Berichtspflichten für die Kommunen zur Verringerung von Umgebungslärm.

Die Europäische Kommission ist bereit, den Rechtsetzungsprozess transparenter zu machen, die Initiativen mit den Betroffenen frühzeitig zu erörtern und eine bessere Folgenabschätzung zu erstellen. Entscheidend ist aus meiner Sicht, dass die Kommunen sich frühzeitig, deutlich und vernehmbar in diesen Prozess einbringen. Der Rat für Regulierungskontrolle soll drei externe Mitglieder bekommen. Niemand hindert die Kommunen an einer Bewerbung aus ihren Reihen. Dies wäre ein deutliches Signal an die Europäische Kommission: Wir, die europäischen Kommunen, sind da. Wir wollen konstruktiv mitarbeiten. Und wir wollen in den Rechtsetzungsprozess aktiv eingebunden werden.

Allerdings – bei allen Erfolgen – ist eines für mich völlig klar: Die Bürokratie, die Gesetze und Vorschriften, werden in den nächsten Jahren nicht weniger werden, sondern mehr! Das liegt einfach daran, dass die Welt, dass die Probleme immer komplexer werden. Echte Deregulierung, wie wir uns das von den 1980er-Jahren bis zum Beginn des Jahrtausends vorgestellt haben, wird es bei uns nicht mehr geben. Das ist vorbei, dafür gibt es überhaupt keinen gesellschaftlichen Konsens.

Angesichts der Regelungsflut ist es aber umso notwendiger, Rechtsetzung besser zu machen. Smart Regulation, intelligente Rechtsetzung sind die Zauberworte. Das heißt im Ergebnis nichts anderes, als die Nebenwirkungen der Gesetzgebung soweit wie möglich zu begrenzen. Die Bevölkerung, ja wir alle, sind bei diesen Fragen durchaus ambivalent: Auf der einen Seite sprechen wir schon noch von Wettbewerb, Selbstverant-



Foto: Europäische Kommission

Der ehemalige bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber setzt sich für „smart regulation“ in der EU ein

wortung und Freiheit. Auf der anderen Seite verlangt das gesellschaftliche und politische Klima in Deutschland und in ganz Europa eindeutig vor allem nach mehr Sicherheit, nach Einschränkung der Marktwirtschaft. Das ist die Erwartung der Bevölkerung. Lebensmittel, Arzneien, Bauwerke, Straßenverkehr, Arbeitswelt, Finanzwirtschaft – die große Mehrheit der Menschen will größtmögliche Sicherheit. Es geht also letztlich beim Thema der Regulierung um das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Selbstverantwortung auf der einen und Sicherheit durch den Staat auf der anderen Seite. Haben wir den Mut zur Lücke?!

Infos

Internetseite der Europäischen Kommission zur besseren Rechtsetzung:

☞ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/index_de.htm

Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten:

☞ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm

Abschlussbericht der Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten vom 24. Juli 2014:

☞ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/o8-10web_de_ce-brocuttingredtape.pdf

EU-Mitteilung „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“ vom 19. Mai 2015:

☞ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/com_2015_215_de.pdf

Ausschuss für Regulierungskontrolle – Auftrag, Aufgaben und Personal:

☞ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/c_2015_3262_de.pdf