

ARBEITSGEMEINSCHAFT MITTELSTAND

WWW.ARBEITSGEMEINSCHAFT-MITTELSTAND.DE

10 Maßnahmen für eine Bessere Rechtsetzung in Europa

Berlin, Januar 2014

Vorbemerkungen

Der europäische Einigungs- und Integrationsprozess ist angesichts zwei verheerender Weltkriege nicht nur eine beispiellose Erfolgsgeschichte für den Frieden in Europa und für seine Bürger. Das Zusammenwachsen Europas als Rechts- und Wertegemeinschaft mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarkts ist nicht zuletzt auch für die wirtschaftliche Prosperität unseres Kontinents von unschätzbarem Wert. Die AG Mittelstand, in der 10 Verbände des deutschen Mittelstands zusammengeschlossen sind, bekennt sich unmissverständlich zu Europa und setzt sich mit Nachdruck sowohl für eine handlungsfähige EU mit starken Institutionen als auch für die Vollendung des Binnenmarktes ein.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat jedoch nicht zuletzt in weiten Kreisen der Gesellschaft auch zu einer Vertrauenskrise in die EU als Institutionen- und Rechtsetzungsgefüge geführt. Der Zulauf, den europakritische bis hin zu antieuropäischen Parteien gegenwärtig in zahlreichen Mitgliedstaaten erfahren, ist ein ernstzunehmendes Signal für die wachsende Unzufriedenheit vieler Menschen mit der EU. Der Zulauf anti-europäischer Stimmen und Ressentiments darf nicht hingenommen werden. Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind gleichermaßen gefordert, dieser Entwicklung entschieden entgegenzutreten.

Gleichwohl die Ursachen der gegenwärtigen Entwicklung vielseitig sind, hat Kommissionspräsident Barroso in seiner diesjährigen Rede zur Lage der Union ein zentrales Problem klar benannt. Die Union muss sich in großen Fragen stark engagieren und in kleinen Fragen zurückhalten, sich auf die richtigen Prioritäten konzentrieren und die Rechtsetzung richtig dosieren. Zuletzt hat die niederländische Regierung hierzu eine Initiative im Rat gestartet.

Die künftige Gestaltung und Praxis der europäischen Rechtsetzung wird einer der zentralen Schlüssel zur Zurückgewinnung von Vertrauen und Akzeptanz sein. Wer wie die AG Mittelstand eine starke Europäische Union möchte, muss sich im Klaren darüber sein, dass nicht jedes Problem in Europa ein Problem für Europa ist. Bürgernähe und Klarheit bei der Rechtsetzungszuständigkeit, Transparenz und nachvollziehbare Verfahren sind unabdingbare Voraussetzungen für das Gelingen einer besseren Rechtsetzung in Europa und damit auch maßgebliche Bedingung für weitere Fortschritte auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts.

Es ist der unbestreitbare Verdienst der Europäischen Kommission, dass Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung inzwischen von allen Organen der Europäischen Union als politische Ziele anerkannt sind. Der deutsche Mittelstand erkennt wie die Europäische Kommission zudem große wirtschaftliche Potentiale in einer nachhaltigen und systemimmanent bürokratiearmen Rechtsetzung. Insbesondere für die wirtschaftliche Stabilität des KMU-Umfelds sind dauerhaft schlanke rechtliche Strukturen und ein einfach zu handhabendes Recht in Europa von maßgeblicher Bedeutung.

Die in der AG Mittelstand zusammengeschlossenen Verbände plädieren dafür, die jüngste Mitteilung der EU-Kommission zum REFIT-Programm als Einstieg in eine vorbehaltlose und zielorientierte Debatte zu grundlegenden Defiziten europäischer Rechtsetzung zu nutzen. Die nachfolgenden Vorschläge sollen als Diskussionsgrundlage dienen und einen Beitrag zur Erarbeitung erforderlicher Maßnahmen zur Verbesserungen des regulatorischen Umfelds der EU leisten.

Berlin, Januar 2014

10 Maßnahmen für eine Bessere Rechtsetzung in Europa

- 1. Kompetenzverhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten schärfen**
- 2. Subsidiaritätsprüfungen verbessern**
- 3. Verhältnismäßigkeitskontrolle stärken**
- 4. Komplexität des Europarechts reduzieren**
- 5. Folgenabschätzungen optimieren und einheitlich anwenden**
- 6. Konsultationsbewertungen transparenter gestalten**
- 7. Delegierte Rechtsakte nur gezielt einsetzen**
- 8. Optionale Rechtsetzung nicht als primäre Integrationsmethode nutzen**
- 9. Informellen Trilog als formalen Sonderfall etablieren**
- 10. Prinzip des "*think small first*" umsetzen**

1. Kompetenzverhältnis zwischen EU und Mitgliedstaaten schärfen

Befund:

Bessere Rechtsetzung umfasst nicht nur das Rechtsetzungsverfahren. Gerade vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich gezeigt, dass es für die Akzeptanz der EU unabdingbar ist, aufzuzeigen, wofür Europa zuständig ist und wofür nicht. Neben der Frage, ob ein Rechtsakt erforderlich ist, ist für die Akzeptanz des EU-Rechts die Nachvollziehbarkeit der Rechtsgrundlage maßgeblich. Gleichwohl gewisse Auslegungsspielräume bestehen, ist es schädlich, diese Spielräume ein ums andere Mal allzu weit auszureizen.

Beispiele:

- Art. 114 AEUV ist keine Rechtsgrundlage für die Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Kaufrechts.
- Art. 157 Abs. 3 AEUV ist keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Einführung einer EU-Geschlechterquote in Aufsichtsräten.
- Die Harmonisierung des Insolvenzrechts ist weder für die Verwirklichung des Binnenmarkts nach Art. 114 AEUV erforderlich noch nach Art. 81 AEUV gerechtfertigt.
- Es erscheint zweifelhaft, ob Art. 50 AEUV die richtige Rechtsgrundlage für eine Offenlegungspflicht für nicht finanzielle Informationen ist.
- Art. 114 AEUV ist als Rechtsgrundlage für die Einführung einer Verordnung über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nicht abschließend dargelegt worden.
- Art. 103 und 114 AEUV sind als Grundlage für den Richtlinienvorschlag zu Schadensersatzklagen im Wettbewerbsrecht nicht nachvollziehbar.
- Art. 114 AEUV ist keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Schaffung einer europäischen Instanz zur Abwicklung von Kreditinstituten.
- Art. 127 AEUV ist keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine umfassende Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB.

Lösungsansatz:

Dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung muss in der Rechtsetzungspraxis mehr Bedeutung geschenkt werden. Die Kommission, der Rat und der für Kompetenzfragen zuständige Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments müssen genau prüfen, ob ein EU-Vorhaben tatsächlich von den Verträgen gedeckt ist.

Außerdem muss die Wahl der jeweiligen Rechtsgrundlage umfassender und nachvollziehbarer begründet werden. Im Zweifel gilt eine Kompetenzvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten, so dass die Union – und hierbei in erster Linie die EU-Kommission – nur bei einer verständlichen und anerkannten Begründung ihrer Rechtsgrundlagenwahl tätig werden darf.

Darüber hinaus muss die Kontrolle durch die nationalen Parlamente verbessert und vereinfacht werden. Die Subsidiaritätsrüge sollte auch für Kompetenzfragen stärker genutzt werden dürfen.

2. Subsidiaritätsprüfungen verbessern

Befund:

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Verfassungsprinzip der Europäischen Union. Es bindet alle EU-Organe. Die Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips obliegt nicht zuletzt auch den nationalen Parlamenten. Die Wahrnehmung einer gemeinsamen Subsidiaritätskontrolle durch eine Vielzahl nationaler Parlamente ist jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend. Dabei ist eine effektive Überprüfung der Subsidiarität angesichts zunehmender Gesetzesvorlagen der EU-Kommission, die Zweifel an der Subsidiaritätswahrung begründen, mehr denn je erforderlich.

Beispiele:

- EU-Geschlechterquote
- Richtlinie zur Offenlegung nicht finanzieller Informationen
- Harmonisierung des Insolvenzrechts
- Dienstleistungs- und Berufsanerkennungsrichtlinie
- EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie
- Verordnung über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse
- Richtlinienentwurf zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen

Lösungsansatz:

Das Subsidiaritätsprinzip muss stärker in seiner materiell-rechtlichen Bedeutung wahrgenommen werden. Die Kommission hat im Gesetzgebungsverfahren genauer zu prüfen, ob das politische Ziel nicht auch durch nationales Handeln erreicht werden kann. Allzu oft besteht überhaupt kein weiteres Regelungsbedürfnis, sondern ein Mangel an nationaler Rechtsdurchsetzung. Hier sind in erster Linie die Mitgliedstaaten gefordert und keine verschärften EU-Gesetze notwendig. Rat und Parlament müssen deshalb ihrer Verantwortung zur Überprüfung von Kommissionsvorlagen stärker als bisher nachkommen. Dies gilt insbesondere für Bereiche wie das Insolvenz-, Berufs-, Gesellschafts- und Arbeitsrecht, in denen nationale Regelungsbereiche berührt sind und somit Zurückhaltung geboten ist.

Darüber hinaus haben sich verfahrensseitig die Konsequenzen einer Subsidiaritätsrüge als nicht effizient erwiesen. Da derzeit eine Änderung des primärrechtlichen Protokolls zur Anwendung der Subsidiarität nicht absehbar ist, sollte die EU-Kommission den Ursachen der Ineffizienz Rechnung tragen und ihre Handlungspraxis anpassen. Dies setzt neben einer Verlängerung der Frist zur Einreichung von qualifizierten Stellungnahmen der nationalen Parlamente voraus, auch bei Verfehlen der vorgesehenen Quoren eine Überprüfung der Subsidiarität vorzunehmen. Zudem darf sich die Überprüfung der Subsidiaritätsrügen nicht auf eine interne Befassung der EU-Kommission mit den geltend gemachten Kritikpunkten beschränken. Vielmehr sollte das Verfahren als Dialog zwischen den rügenden Parlamenten und der EU-Kommission gestaltet werden.

3. Verhältnismäßigkeitskontrolle stärken

Befund:

Maßnahmen der EU müssen nach Artikel 5 Absatz 4 EUV verhältnismäßig sein und dürfen deshalb nicht über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinausgehen. Dies schützt gerade auch nationale Regelungsbereiche vor unnötigen, detaillierten Vorgaben. Richtlinien haben grundsätzlich Vorrang vor Verordnungen, da diese den Mitgliedstaaten ermöglichen, EU-Vorgaben systemgerecht in die nationalen Rechtsordnungen einzupassen. Zudem liegt die Durchsetzung des EU-Rechts grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Trotzdem nutzt die EU-Kommission immer häufiger das Instrument der Verordnung und macht darin zudem detaillierte Vorgaben zur Rechtsdurchsetzung. Obwohl das Verhältnismäßigkeitsprinzip grundlegend für eine gute Rechtsetzung ist, ist – anders als im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung – weder eine präventive Kontrolle noch eine Einbindung der nationalen Parlamente vorgesehen.

Beispiele:

- Im Rahmen der Datenschutz-Grundverordnung ist insbesondere im öffentlichen Bereich fraglich, ob es einer Vollharmonisierung im Wege einer Verordnung und weitgehender Ermächtigungen der EU-Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte bedarf.
- Die Vorgaben der Abschlussprüfer-Richtlinie und -Verordnung zur Organisation der Berufsaufsicht berücksichtigen nicht die funktionierenden Strukturen der beruflichen Selbstverwaltung. Die Wahl einer Verordnung erscheint nicht erforderlich.
- Die Verordnung über Insider-Geschäfte und Marktmanipulation regelt detailliert die Tatbestände von Insider-Handel und Marktmanipulation, die im Zusammenspiel mit der Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation auch strafrechtlich relevant sind.
- Die Vorschläge zu irreführenden Vermarktungspraktiken sehen nicht nur konkrete Vorgaben zu Strafen, sondern auch zur Durchsetzung vor, die etablierte und funktionierende nationale Systeme in Frage stellen.

Lösungsansatz:

Die Europäische Kommission sollte bei der Wahl der Verordnung, der Regelung von Durchsetzungsmechanismen und Strafvorschriften Zurückhaltung üben. Unnötig detaillierte Regelungen sollten unterbleiben. Den Mitgliedstaaten müssen die notwendigen Spielräume verbleiben, um Vorgaben ins nationale Recht einzupassen. Rat und Parlament sind zudem gefordert, ihrer Verantwortung für eine verhältnismäßige Rechtsetzung gerecht zu werden und Kommissionsvorschläge stärker als bisher auf die Wahrung der Verhältnismäßigkeit prüfen.

Außerdem sollte die Kommission dem Bedürfnis nach einem institutionalisierten Dialog über die Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Auch wenn das Protokoll zur Anwendung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit keine präventive Kontrolle und keine Einbindung der nationalen Parlamente vorsieht, sollte der Dialog zwischen nationaler und europäischer Ebene in der tatsächlichen Handlungspraxis der EU-Kommission auf Fragen der Verhältnismäßigkeit entsprechend ausgeweitet werden. Dies würde die Transparenz und Akzeptanz gesetzgeberischer Initiativen verbessern.

4. Komplexität des Europarechts reduzieren

Befund:

Die immer stärker spezialisierten Märkte, Branchen und Kundenbedürfnisse verlangen einen adäquaten Rechtsrahmen. So falsch es aber wäre, nach dem Prinzip "*one size fits all*" sämtliche Lebenssachverhalte mittels einheitlicher Vorschriften regeln zu wollen, so deutlich erweist sich eine Rechtsetzung als Irrweg, die versucht, jedem Einzelfall gerecht zu werden. Die Folge einer solchen einzelfallgerechten Gesetzgebung ist ein unüberschaubares und für die Praxis nicht handhabbares Nebeneinander an Sondervorschriften, die allein durch unterschiedliche Begriffsbestimmungen zu Inkohärenzen und Widersprüchen des *acquis communautaire* führen. Dass die Abwägung zwischen einer zu allgemeinen Abstrahierung und einer zu starken Berücksichtigung von Einzelfällen nicht immer gelingt, zeigt sich zunehmend.

Beispiele:

- Die Explosivgrundstoff-Verordnung berücksichtigt nicht die grundsätzlich für alle Produktsicherheitsgesetze geltende Definition der "Produktsicherheit".
- Das Europäische Kaufrecht soll den grenzüberschreitenden Handel erleichtern. Die zahlreichen Informationspflichten zulasten der Verkäufer führen jedoch zu großem Mehraufwand. Zusammen mit den umfangreichen Gewährleistungsrechten macht dies das optionale Instrument unattraktiv.
- Die Verpflichtung zur Offenlegung nicht finanzieller Informationen sowie zum country-by-country reporting von Steuerinformationen führen für Unternehmen zu großem Verwaltungsaufwand und erschweren damit gesellschaftliches Engagement.
- Richtlinienvorschlag zur Netz- und Informationssicherheit könnte in seiner Durchführung eine hohe Belastung für kleinere Unternehmen wie z.B. Arztpraxen oder Apotheken darstellen, falls diesen eine Pflicht zur regelmäßigen Auditierung ihrer IT-Infrastruktur auferlegt würde. Solche Pflichten mögen für große Infrastrukturanbieter sinnvoll sein, nicht aber für KMU.

Lösungsansatz:

Mit dem REFIT-Programm hat die Europäische Kommission das Problem der zunehmenden Komplexität des EU-Rechts aufgegriffen. Maßgeblich für den Erfolg von REFIT wird jedoch die Beharrlichkeit sein, mit der die Identifizierung und Beseitigung bürokratischer Belastungen, Widersprüchen und rechtlicher Inkohärenzen dauerhaft vorangetrieben wird. Zudem dürfen Maßnahmen zum Bürokratieabbau durch REFIT nicht durch neuen Verwaltungsaufwand an anderer Stelle durch beispielsweise zahlreiche Informations-, Dokumentations- und Berichtspflichten zu nichte gemacht werden. Hierzu ist es unabdingbar, REFIT nicht allein als Projekt der EU-Kommission zu verstehen, sondern sämtliche am Gesetzgebungsprozess beteiligten Organe in die Verantwortung zu nehmen. Eine Verschärfung von Kommissionsvorschlägen durch Rat und Europäisches Parlament sollte vermieden werden.

Darüber hinaus bedarf es einer transparenten und wissenschaftlich hinterlegten Methodik, anhand der die Belastungen und Inkohärenzen des Unionsrechts nachvollziehbar ermittelt werden. In einem ersten Schritt sollten sämtliche gesetzliche Definitionen auf den Prüfstand gestellt und angeglichen werden.

5. Folgenabschätzungen optimieren und einheitlich anwenden

Befund:

Folgenabschätzungen sind für die Erarbeitung von bürokratieschonenden Gesetzen unverzichtbar. Die Fortschritte bei der von der EU-Kommission entwickelten Folgenabschätzung sind unverkennbar. Dennoch besteht Nachbesserungsbedarf. Die Qualität und Aussagekraft jeder Folgenabschätzung hängt maßgeblich von den zugrunde gelegten Daten ab. Obwohl eine seriöse Folgenabschätzung ohne ein entsprechend objektiv-repräsentatives Datenmaterial nicht zu leisten ist, scheint die Erhebung von Daten und Informationen in der Praxis keine Priorität zu genießen. Darüber hinaus erfolgt die Auswertung der gewonnenen Daten anhand der Leitlinien zur Folgenabschätzung, die zwar in sich plausibel sind, aber insbesondere mit Blick auf Kostenanalysen keinem wissenschaftlich bewährten Modell folgen. Schließlich werden nicht in allen Fällen, in denen Folgenabschätzungen notwendig sind, solche auch tatsächlich durchgeführt.

Beispiele:

- Die Datenerhebung bei Betrieben zur Folgenabschätzung für das Gemeinsame Europäische Kaufrecht beschränkte sich auf die Befragung weniger Unternehmen, die keinen repräsentativen Rückschluss für Europa zuließ.
- Die Belastungen der F-Gase-Verordnung wurden mit "Keine Kosten" quantifiziert, wobei allein für den Handel eine Belastung in Milliardenhöhe absehbar ist.
- Bei der Überarbeitung der De-minimis-Verordnung und insbesondere der Definition des "Unternehmens in Schwierigkeiten" hat die Kommission Kriterien vorgeschlagen, ohne selbst ausreichendes Datenmaterial zu haben, um zu bewerten, wie viele Unternehmen unter diese Kriterien fallen und inwiefern diese Kennziffern geeignet sind, die Geschäftslage des Unternehmens zu bewerten.
- Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wird mit einem möglichen Wirtschaftswachstum begründet. Folgekosten für Unternehmer und Verbraucher durch mangelnde Qualität und schwächeren Verbraucherschutz werden in die Betrachtung nicht mit einbezogen.

Lösungsansatz:

Die von der EU-Kommission angekündigte Überarbeitung der Leitlinien zur Folgenabschätzung bietet die Chance, die Praxis der Datenerhebung weiterzuentwickeln. Hierbei sollte die Kommission künftig primär auf bereits bestehende Datenbestände zurückgreifen. In der Regel haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch Verbände eine Vielzahl an repräsentativen Zahlen vorliegen, die von der Kommission zusammengeführt und für ihre eigenen Belange genutzt werden sollten. Darüber hinaus könnten Erhebungen von EUROSTAT stärker einfließen.

Des Weiteren bedarf es im Rahmen der ex-ante Betrachtung von Gesetzeskosten eines breiteren und wissenschaftlich bewährten Ansatzes. So sollten sämtliche Kosten, die ein Normadressat bei Erfüllung von Vorschriften zu tragen hat, in die Betrachtung einfließen. Die Erfahrungen aus Deutschland mit dem erweiterten Standard-Kosten-Modell für die Ermittlung des gesamten Erfüllungsaufwands einer Norm könnten Grundlage für eine eigene EU-Methode bieten. Schließlich muss in allen Fällen, in denen Folgenabschätzungen notwendig sind, solche auch tatsächlich durchgeführt werden.

6. Konsultationsbewertungen transparenter gestalten

Befund:

Die EU-Kommission pflegt insgesamt einen vergleichsweise transparenten und informativen Kommunikationsstil. Diese Einschätzung kann jedoch für Auswertungen von Konsultationen nur bedingt gelten. Bewertungen und Analysen von öffentlichen Konsultationen unterliegen keiner oder zumindest keiner für die Öffentlichkeit transparenten Methode. Die Bandbreite der von der Europäischen Kommission angewendeten Bewertungsmaßstäbe ist groß. Gewichtet die Kommission bei einer Konsultation sämtliche Beiträge gleich, sortiert sie bei einer anderen Befragung die Beiträge nach ihrer Herkunft, infolgedessen sämtliche Rückmeldungen aus einem Mitgliedstaat nur mit einer Stimme gewertet werden.

Darüber hinaus wird zuweilen nicht klar, welche konkreten Intentionen die Kommission verfolgt und wie sie die Konsultation in ihren weiteren Erarbeitungsprozess einbinden wird.

Beispiel:

- Die jüngste Konsultation zum europäischen Insolvenzrecht enthält keine Hinweise darauf, worauf es der Kommission ankommt, welche konkreten Intentionen sie verfolgt und wie sie die Konsultation in ihren weiteren Erarbeitungsprozess einbinden wird.
- Der Konsultation zum Grünbuch der Europäischen Kommission über unlautere Handelspraktiken in der B2B-Lieferkette kann nicht eindeutig entnommen werden, welche Regelungsoptionen der Kommission tatsächlich vorschweben und inwieweit sie selbst ein Handlungsbedarf erkennt.

Lösungsansatz:

Wie und aus welchen Gründen eine Gewichtung vorgenommen wird, obliegt dem Beurteilungsspielraum der Kommission und hängt zudem mit dem jeweiligen Konsultationsgegenstand zusammen. Worauf es der Europäischen Kommission jedoch im Einzelfall ankommt und welche Gewichtung sie vorzunehmen gedenkt, sollte bereits bei Eröffnung einer Konsultation bekannt gegeben werden. Die zentralen Punkte der Bewertung und die beabsichtigte Gewichtung sollten in die Konsultationsunterlagen aufgenommen und deutlich gemacht werden.

Darüber hinaus sollte die Kommission das Ergebnis von Konsultationen prägnanter fassen und praxistauglicher präsentieren. Hilfreich wäre ein zusammenfassendes Vorblatt, das die maßgeblichen Kennzahlen der erhobenen Daten, die wesentlichen Ergebnisse, die angewendete Methodik und die gesetzten Schwerpunkte der Bewertung nachvollziehbar darstellt.

7. Delegierte Rechtsakte nur gezielt einsetzen

Befund:

Delegierte Rechtsakte bieten der Kommission ein flexibles Regelungsinstrument, ohne ein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen zu müssen. Seit dem Vertrag von Lissabon haben das Europäische Parlament sowie der Rat nur noch eine Einspruchsmöglichkeit. Sitzungen des Regulaionsausschusses sind im Verfahren zum Erlass von delegierten Rechtsakten zudem überhaupt nicht vorgesehen. Sinnvoll eingesetzt können delegierte Rechtsakte für Bereiche, die einem schnellen Wandel unterliegen, effektive Lösungen bieten. Wegen der damit verbundenen Umgehung von Rat und Parlament darf von dieser Möglichkeit jedoch nur dann Gebrauch gemacht werden, wo ein abgekürztes Regelungsverfahren wegen der Besonderheit der Materie notwendig ist und keine wesentlichen Auswirkungen für den Normadressaten absehbar sind. Eine allzu umfassende Anwendung delegierter Rechtsakte ist aus Gründen der demokratischen Legitimation bedenklich.

Delegierte Rechtsakte mindern zudem die Aussagekraft von Gesetzesfolgenabschätzungen. Je mehr delegierte Rechtsakte ein Gesetzesentwurf vorsieht, desto unpräziser fällt die Ermittlung der voraussichtlichen Belastungen des Rechtsakts aus. Zudem kann durch das verzögerte Inkrafttreten auch Rechtsunsicherheit entstehen. Trotz der gebotenen Zurückhaltung lässt sich die Kommission vom europäischen Gesetzgeber in jüngster Zeit verstärkt die Befugnis zum Erlass von delegierten Rechtsakten einräumen.

Beispiele:

- Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung
- Ökodesign-Richtlinie
- Entwurf Lebensmittelinformationsverordnung
- Verordnungsentwurf über amtliche Kontrollen zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts
- Berufsanerkennungs-Richtlinie
- Die Vorschläge für eine Abschlussprüfer-Richtlinie und -Verordnung
- Tabakprodukte-Richtlinie
- Verordnung über die elektronische Signatur

Lösungsansatz:

Die Zunahme an delegierten Rechtsakten offenbart, dass es eines Mentalitätswandels bezüglich dieses Regelungsinstruments bedarf. Kommission, Rat und Parlament sind hierbei gefordert. Die Kommission darf bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen delegierte Rechtsakte nur in besonderen Fällen vorschlagen, in denen z.B. technische Detailregelungen vorgesehen sind. Wesentliche Auswirkungen für den Normadressaten dürfen dagegen nicht aus delegierten Rechtsakten folgen. Rat und Parlament müssen zudem ihrer Verantwortung stärker als bisher gerecht werden und die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Kommission in jedem Einzelfall kritisch prüfen.

8. Optionale Rechtsetzung nicht als primäre Integrationsmethode nutzen

Befund:

Optionale Rechtsakte setzen kein unmittelbar verbindliches Recht, sondern stellen den Normadressaten ein zusätzliches Regelungswerk als europäische Alternative zum bestehenden nationalen Recht zur Verfügung. Sie führen insofern zu keiner Änderung der nationalen Vorschriften und begründen stattdessen eine europarechtliche Parallelrealität zu den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Mangels unmittelbarer Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen sind optionale Rechtsakte grundsätzlich nicht geeignet, eine rechtliche Angleichung nationaler Bestimmungen zu erreichen, so dass diese Instrumente auch nicht auf die Binnenmarktklausel des Art. 114 AEUV gestützt werden können.

Angesichts der Wirkung optionaler Rechtsakte kann die erstrebenswerte Vereinheitlichung des europäischen Rechtsraums mittels optionaler Rechtsakte nur durch eine flächendeckende Anwendung durch die Normadressaten und damit allein auf faktischem Weg erzielt werden. Die integrative Wirkung optionaler Gesetze ist vor diesem Hintergrund nur schwer steuerbar und fällt im Zweifel äußerst schwach aus.

Die erklärte Absicht der Europäischen Kommission, anstatt rechtlich verbindlicher Harmonisierungsansätze zunehmend optionale Instrumente heranziehen zu wollen, erscheint mit Blick auf eine effektive europäische Integration nicht ideal. Darüber hinaus nähren die durch optionale Rechtsakte geschaffenen Doppelstrukturen den Vorwurf der "Regelungsflut" der EU und widerspricht dem Ziel, das die EU-Kommission mit ihrem REFIT-Programm verfolgt.

Beispiele:

- Europäische Aktiengesellschaft
- Entwurf für ein Gemeinsames Europäisches Kaufrecht
- Vorschlag für ein optionales Versicherungsvertragsrecht

Lösungsansatz:

Optionale Rechtsakte sollten als Regelungsinstrument der Europäischen Union grundsätzlich die Ausnahme bleiben. Insbesondere sollten die Gesetzgebungsorgane optionale Rechtsakte nicht als vorzugswürdige Integrationsalternative zu bewährten Harmonisierungsansätzen aufgreifen und verfolgen. Die gegenwärtig vorgeschlagenen Maßnahmen sollten deshalb von der Europäischen Kommission im Rahmen von REFIT zurückgezogen und als verbindliche, harmonisierende Rechtsakte neu auf den Weg gebracht werden.

9. Informellen Trilog als formalen Sonderfall etablieren

Befund:

Das Verfahren des informellen Trilogs ermöglicht es, dass umstrittene Rechtsakte bereits in erster Lesung zwischen Rat, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission verhandelt und verabschiedet werden können. Das zeitintensive Verfahren einer zweiten Lesung wird umgangen, um das Gesetzgebungsverfahren einem schnellen Abschluss zuzuführen.

Der informelle Trilog findet lediglich in der gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens Erwähnung. Verbindliche Transparenzvorschriften oder sonstige Verfahrensregelungen bestehen dagegen ebenso wenig wie eine primärrechtliche Grundlage. Deshalb ist der informelle Charakter solcher Trilogverhandlungen zwar mit Blick auf politisch schnell zu erzielende Lösungen nachvollziehbar aber rechtlich bedenklich.

Ungeachtet dessen stellt der informelle Trilog keine Ausnahme in der Rechtsetzungspraxis dar, sondern wird stattdessen zunehmend zum Regelfall und selbst bei grundlegenden Richtungsentscheidungen eingesetzt.

Beispiele:

- Verbraucherrechte-Richtlinie
- Berufsanerkennungsrichtlinie
- F-Gase-Verordnung
- Verordnung über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe
- Einheitliche Bankenaufsicht
- Datenschutzverordnung
- Richtlinie über Tabakprodukte
- Änderung der Einlagensicherungsrichtlinie
- Bankenrestrukturierungs- und Abwicklungs-Richtlinie

Lösungsansatz:

Der informelle Trilog ist sowohl in seiner gegenwärtigen Gestaltung als auch mit Blick auf seine häufige Anwendung grundsätzlich abzulehnen. Das politisch nachvollziehbare Bedürfnis nach handhabbaren Konsensverfahren darf nicht dazu führen, abseits formaler Verfahrensvorschriften zu agieren. Es ist deshalb vorzugswürdig, umstrittene Rechtsakte im Rahmen der primärrechtlich vorgesehenen Verfahren der zweiten Lesung zu einem Konsens zu führen.

Davon abgesehen sollte der informelle Trilog in ein formales Verfahren überführt werden. Es bietet sich an, einen entsprechenden Regelungsabschnitt in die jeweiligen Geschäftsordnungen der Gesetzgebungsorgane aufzunehmen. Darüber hinaus sollte der Trilog im Rahmen der ersten Lesung in seiner Anwendung auf besondere Fälle beschränkt bleiben. Zu denken ist in diesem Zusammenhang in erster Linie an eilige Angelegenheiten, bei denen dem Gesetzgeber flexible und außerordentliche Verfahrensoptionen zur Verfügung stehen müssen.

10. Prinzip des "*think small first*" umsetzen

Befund:

Die Europäische Kommission hat mit der Einführung des Leitprinzips „*think small first*“ und der Einführung des KMU-Tests wichtige Schritte für eine bessere Rechtsetzung für KMU unternommen. Aufgabe der Kommission muss es sein, dessen konsequente Anwendung und Auslegung sicherzustellen. Das bedeutet zum einen, europäische Rechtsakte anhand eines "*bottom up*"-Ansatzes zu entwickeln und so zu gestalten, dass sie für KMU keinen bürokratischen Verwaltungsmehraufwand im Vergleich zu großen Unternehmen generieren. Zum anderen sind den strukturellen Unterschieden und den daraus erwachsenden unterschiedlichen Belangen von Kleinst- und Kleinunternehmen im Vergleich zu mittleren Unternehmen ausreichend Rechnung zu tragen. Insgesamt gelingt dies allzu oft nicht.

Beispiele:

- Die Reform des Datenschutzes zielt auf die Regelung globaler Konzerne und versucht durch halbherzige Ausnahmenvorschriften den Belangen von KMU gerecht zu werden, anstatt die Reform im Sinne des "*think small first*" zu verwirklichen.
- Bei der Überarbeitung der beihilferechtlichen De-minimis-Verordnung führen die Vorschläge der Kommission zu mehr Verwaltungsaufwand für kleine und große Unternehmen, u.a. durch das Erfordernis, De-minimis-Beihilfeerklärungen auch von verbundenen Unternehmen vorzulegen. Auch die „*safe harbour*“-Regelung, die Verwaltungsaufwand minimieren soll, ist zu eng und daher unpraktikabel.
- Die CSR-Strategie wird für KMU zu deutlichen Mehrbelastungen führen, denen nicht durch eine Ausnahmeregelung angemessen begegnet werden kann. Sie ist auch deshalb grundsätzlich zu überdenken.
- Der Verordnungsentwurf über amtliche Kontrollen zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts schlägt eine Ausnahme von Kleinstunternehmen von der Gebührenpflicht vor. Diese Ausnahme betrifft ca. 80 – 90 % aller Betriebe im Lebensmittelbereich, so dass eine Kostendeckung nicht mehr erreichbar ist. Dies belastet alle übrigen Unternehmen, einschließlich KMU, die über den vorgeschlagenen Schwellen liegen.

Lösungsansatz:

Das wiederkehrende Bekenntnis der EU-Kommission zum "*think small first*"-Prinzip verlangt eine spürbare Umsetzung in der Rechtsetzungspraxis. Die Überarbeitung der Leitlinien zur Folgenabschätzung bietet auch in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, das dort bereits verankerte Prinzip des "*think small first*" sowie die konkreten Maßgaben des KMU-Tests noch stärker als bisher Maxime der Rechtsgestaltung werden zu lassen. Beispielsweise sollten KMU von aufwändigen Berichts- und Dokumentationspflichten – soweit diese nicht gänzlich vermieden werden können – grundsätzlich ausgenommen werden.

Andererseits darf die Vorgehensweise, KMU von EU-Rechtsakten auszunehmen, das Prinzip "*think small first*" nicht faktisch in sein Gegenteil verkehren. Dies ist dann der Fall, wenn die Ausnahmen in ihrer Gesamtheit ein Ausmaß annehmen, das KMU weitestgehend vom EU-Recht ausschließt und ihnen damit die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt verwehrt.

Weiterführende Informationen: www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de
Ansprechpartner bei den Verbänden:

Bundesverband der Freien Berufe (BFB)

Petra Kleining
Reinhardtstr. 34
10117 Berlin
Tel.: 030/28 44 44 39
Fax: 030/28 44 44 78
Internet: www.freie-berufe.de

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA)

André Schwarz
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin
Tel.: 030/5 90 09 95 21
Internet: www.bga.de

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)

Melanie Schmergal
Schellingstraße 4
10785 Berlin
Tel.: 030/20 21 13 20
Internet: www.bvr.de

Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA Bundesverband)

Christopher Lück
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin
Tel.: 030/72 62 52 32
Internet: www.dehoga.de

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Thomas Renner
Breite Straße 29
10178 Berlin
Tel.: 030/20 30 81 607
Internet: www.dihk.de

Deutscher Raiffeisenverband e. V. (DRV)

Monika Windbergs
Pariser Platz 3
10117 Berlin
Tel.: 030/85 62 14 430
Internet: www.raiffeisen.de

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)

Stefan Marotzke
Charlottenstraße 47
10117 Berlin
Tel.: 030/20 22 51 15
Internet: www.dsgv.de

Handelsverband Deutschland – Der Einzelhandel (HDE)

Kai Falk
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin
Tel.: 030/72 62 50 60
Internet: www.hde.de

Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)

Alexander Legowski
Mohrenstraße 20/21
10117 Berlin
Tel.: 030/2 06 19 370
Internet: www.zdh.de

DER MITTELSTANDSVERBUND – ZGV

Michaela Helmrich
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin
Tel.: 030/59 00 99 661
Internet: www.mittelstandsverbund.de