Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 16. November 2015
(OR. en)

14023/15

COMPET 512
MI 720
POLGEN 165

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	**Vorbereitung der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 30. November und 1. Dezember 2015** **Bessere Rechtsetzung** **-** ***Gedankenaustausch***

Im Hinblick auf den Gedankenaustausch über bessere Rechtsetzung auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 30. November 2015 erhalten die Delegationen anbei einen Vermerk des Vorsitzes zum Thema "Eine Agenda für bessere Rechtsetzung: weniger Regelungsaufwand, mehr Binnenmarkt".

ANLAGE

Eine Agenda für bessere Rechtsetzung

Weniger Regelungsaufwand, mehr Binnenmarkt

Hintergrundpapier des Vorsitzes

Die Notwendigkeit besserer und wirksamerer EU-Vorschriften stand im Mittelpunkt der Beratungen auf dem informellen Treffen der für Wettbewerbsfähigkeit zuständigen Minister am 20. Juli in Luxemburg. Auf dem Treffen (an dem auch einige Vorstandsvorsitzende und Reflexionsgruppen teilnahmen) herrschte große Einigkeit darüber, dass gut konzipierte EU-Rechtsvorschriften einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen leisten können, insbesondere durch einen voll integrierten Binnenmarkt, der es den Unternehmen ermöglicht zu wachsen und 500 Mio. Konsumenten in den 28 EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. Als diesbezüglich wirksames Instrument wurde die vermehrte Anwendung der gegenseitigen Anerkennung erwähnt. Die Beratungen führten den Vorsitz zu der informellen Schlussfolgerung, dass ein dringender Bedarf an mehr "guten" EU-Rechtsvorschriften zur Erzielung einer hohen Marktintegration und zur Entlastung von Unternehmen besteht.

Vor dem Hintergrund des Pakets "Bessere Rechtsetzung" der Kommission und ihrer neuen Binnenmarktstrategie hält es der Vorsitz für entscheidend, dass der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) untersucht, wie die offenkundigen Synergien zwischen besserer Rechtsetzung und Binnenmarktpolitik weiter ausgebaut werden können, um für europäische Unternehmen und Bürger konkrete Ergebnisse zu erzielen.

****

Hintergrund der Beratungen

Die neue Agenda für bessere Rechtsetzung gibt ein ehrgeiziges Programm vor, das für wirksamere EU-Rechtsvorschriften steht, die ihren Zweck erfüllen. Das Erreichen eines stärkeren Wachstums durch intelligentere, weniger bürokratische EU-Rechtsvorschriften stellt einen zentralen Bestandteil dieser Agenda dar.

Diese Ziele decken sich mit den beiden zentralen Prioritäten des luxemburgischen Vorsitzes: 1) Maximierung des EU-Mehrwerts durch Initiativen – auch rechtlicher Natur – , die für europäische Bürger und Unternehmen greifbare Vorteile bringen und 2) durchgehende Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit in sämtlichen Politikbereichen durch kohärente und einander verstärkende politische Maßnahmen.

Der deutlichste Spielraum für Verbesserungen liegt dabei im Bereich des EU-Binnenmarkts. Obwohl oft von seinem großen ungenutzten Potenzial die Rede ist, stagniert der Wachstumsmotor der EU. Nach wie vor bestehen zahlreiche Hemmnisse; der Großteil der Unternehmen und Verbraucher kann den Binnenmarkt nicht nutzen und laut dem Kommissionsbericht über die Wettbewerbsfähigkeit von 2014[1] betreiben lediglich 14 % der EU-Unternehmen grenzüberschreitenden Handel. Die EU hat bei der Nutzung ihres Hauptwachstumsmotors – des Binnenmarkts – eindeutige Probleme.

Die Kommission hat ihre neue Binnenmarktstrategie am 28. Oktober 2015 angenommen. Diese wichtige Initiative muss durch eine wirksamere Gestaltung der EU-Rechtsvorschriften – sowohl im Zuge der Neubewertung bestehender als auch der Entwicklung neuer Vorschriften – unterstützt werden.

Um unsere Wirtschaft wieder auf Kurs zu bringen, müssen wir den Unternehmen das Leben dringend erleichtern und sie durch einen einfachen und wirksamen Rechtsrahmen, der seinen Zweck erfüllt, bei der Nutzung sämtlicher Möglichkeiten des Binnenmarktes unterstützen. Verglichen mit der heutigen Situation brauchen wir dringend *mehr* Binnenmarkt und *weniger* unnötigen Regelungs- und Verwaltungsaufwand. Dies ist notwendig, um dringend notwendiges Wachstum zu generieren und den KMU (insbesondere Kleinstunternehmen) dabei zu helfen, in der gesamten EU tätig zu werden.

[1] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6706/attachments/1/translations/en/renditions/native

Um diese Ziele zu erreichen, müssen wir jene, die *mehr Binnenmarkt und eine stärkere EU* fordern, mit jenen versöhnen, die sich *weniger Verwaltungsaufwand für Europa und einfachere, kostensparendere Rechtsvorschriften* wünschen. Wir müssen neue, pragmatische Instrumente zur *Schaffung der richtigen Rahmenbedingungen* (einschließlich des Regelungsrahmens) entwickeln. *Wir benötigen dringend eine neue Methodik für den Binnenmarkt.* Daher erscheinen eingehende Überlegungen zur *Methodik* und zu den wirksamsten *Instrumenten* für die künftige Politikgestaltung unverzichtbar. Mehrere Studien haben die Kosten, die auf fehlende EU-Vorschriften (bzw. auf Vorschriften, die die Weiterentwicklung des Binnenmarkts hemmen) zurückzuführen sind, veranschaulicht. Einige Beispiele zu den Kosten der Zersplitterung:

- Eine Untersuchung beziffert die Direktkosten eines EU-weiten Vertrags für ein Unternehmen, das in den anderen Mitgliedstaaten tätig werden möchte, mit mindestens 10 000 EUR pro Markt bzw. mit **280 000 EUR für alle EU-Mitgliedstaaten**. [2]
- Ein Ingenieurbüro musste rund **3 % seines Jahresumsatzes** für juristische Recherchen über einzelstaatliche Rechtsvorschriften, die für seine Aktivitäten möglicherweise gelten könnten, ausgeben[3].
- Ein Elektronikhersteller musste **100 000 EUR für juristische Recherchen** über die nationalen Werbevorschriften ausgeben, die in lediglich fünf Mitgliedstaaten gelten[4].

Für Großunternehmen geht die bestehende Komplexität mit empfindlichen Zusatzkosten einher. Für Kleinunternehmen *läuft sie in vielen Fällen schlicht darauf hinaus, dass diese nicht in der Lage sind, den Binnenmarkt zu nutzen*. Konsumenten werden folglich mit höheren Preisen und weniger Auswahl konfrontiert bzw. haben häufig schlicht und einfach *keinen Zugang zu ausländischen Waren und Dienstleistungen*. Der potenzielle *wirtschaftliche Nutzen* eines voll funktionsfähigen Binnenmarkts ist riesig: Eine vor Kurzem von der Kommission vorgelegte Studie suggeriert, dass allein der Abbau von Hemmnissen im Dienstleistungssektor das BIP der EU jährlich um 230 Mrd. EUR (dies entspricht einem zusätzlichen BIP-Wachstum von rund 1,5 %) anschwellen lassen könnte[5]. Eingehende Analysen des Europäischen Parlaments zur Berechnung der "Kosten eines Nicht-Europas" bzw. der "Kosten eines Nicht-Binnenmarkts" gelangten zu der Schlussfolgerung, dass ein ehrgeiziger Ansatz ca. 800 Mrd. EUR, d. h. bis zu 5 % zusätzliches Wachstum, generieren könnte[6].

---

2 CBI: Rechtskosten gemäß Artikel 5 der Rom-I-Verordnung

3 http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/impact/2004-impact-assessment_en.pdf

4 Ebd.

5 https://www.gov.uk/government/publications/reforming-the-single-market

6 http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/files/mapping-the-cost-of-non-europe--march-2014-.pdf

A. AKTUELLER STAND: WARUM FUNKTIONIERT DER AKTUELLE REGELUNGSANSATZ NICHT?

Auch nach jahrzehntelangen Regulierungsbemühungen können die Unternehmen in der EU den Binnenmarkt noch immer nicht in vollem Umfang nutzen. Sobald sie in ein anderes EU-Land exportieren, sich dort niederlassen oder Dienstleistungen – auch online – kaufen bzw. verkaufen möchten, haben sie es mit großen Unterschieden zwischen 28 "Minimärkten" zu tun. Warum ist dem so? Was haben wir falsch gemacht? "Mindestharmonisierung" als Regelungstechnik schafft Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Handel – und lässt diese in der Tat ausdrücklich zu. Allerdings zeigt die Erfahrung auch, dass "Maximalharmonisierung" politisch, technisch, rechtlich und wirtschaftlich ebenso wenig machbar ist, da sie Komplexität mit sich bringt und allen Unternehmen, einschließlich jener, die selbst keinen grenzüberschreitenden Handel betreiben[7], erhebliche Kosten im Zusammenhang mit der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften verursacht. In der Praxis führt das Streben nach Maximalharmonisierung in Gesetzgebungsvorschlägen generell zu zahlreichen Abweichungen bzw. Ausnahmen, die im Laufe der Verhandlungen hinzukommen und weitere Hemmnisse für den Binnenmarkt schaffen und "legitimieren"[8]. *Die Tatsache, dass der Binnenmarkt in Bereichen, die unter Ausnahmen fallen, nicht funktioniert, verdeutlicht, dass die Einführung praxistauglicher Regeln für den Binnenmarkt alternativlos ist*.

B. WIE DAS REGELUNGSPUZZLE ZUSAMMENFÜGEN? LÖSUNGSANSÄTZE

Wir müssen die auf unterschiedliche einzelstaatliche Vorschriften zurückgehende Zersplitterung des Binnenmarkts überwinden. Es besteht ein offenkundiger Bedarf an einer neuen, *strikten Methodik* und an *pragmatischen Lösungen*. **Wie kann das richtige Gleichgewicht zwischen *Regulierung* und *Deregulierung*, zwischen *Freiheit* und *Schutzmaßnahmen* hergestellt werden?**

---

7 Die Harmonisierung sämtlicher Bereiche ist kein Patentrezept (...), da dies über mehrere Jahrzehnte hinweg den Aufbau eines umfassenden Regelungsrahmens, d. h. eine De-facto-Zentralisierung mit allen damit einhergehenden Kosten implizieren würde – so Jacques Pelkmans, "Mutual recognition: regulatory logic in goods and services", S. 7.

8 Ebd., S.5, führt Pelkmans aus, dass eine enorme Anzahl regulatorischer Hemmnisse nach wie vor wirksam (ist), weil das allgemeine Verbot (von Hemmnissen) von unzähligen Ausnahmen, auf die sich die Mitgliedstaaten beinahe disziplinlos berufen, untergraben wird, während sich die Harmonisierung als kostspielig und sehr langsam erwiesen hat.

1. DIE NOTWENDIGKEIT VON EU-VORSCHRIFTEN

Das Ziel der Schaffung eines Binnenmarkts kann *nicht* auf nationaler Ebene erreicht werden; es setzt die Einführung gemeinsamer Vorschriften auf EU-Ebene voraus. Ohne derartige gemeinsame Vorschriften sehen sich die EU-Unternehmen aufgrund 28 unterschiedlicher einzelstaatlicher Regelwerke, die es zu beachten gilt – was unmöglich bzw. äußerst kostspielig ist – , mit 28 "Minimärkten" konfrontiert.

Wir brauchen EU-Vorschriften, die unter anderem ein Verbot der einzelstaatlichen Gesetze bewirken, durch die Hindernisse entstehen.

2. EINFACHE, KLARE UND WIRKSAME EU-VORSCHRIFTEN

EU-Vorschriften sollten Chancen eröffnen anstatt sie zu verbauen. Wir brauchen nicht *irgend-welche* Vorschriften, sondern Vorschriften, die den Zugang zum Binnenmarkt garantieren. Der Qualität der Rechtsvorschriften muss Vorrang eingeräumt werden. EU-Vorschriften müssen klar und einfach sein und Unternehmen die nötige Rechtssicherheit für die Ausweitung ihrer Tätigkeiten in andere EU-Länder bieten. Darüber hinaus sollte sich die EU auf jene Maßnahmen konzentrieren, die Unternehmen einen *echten Mehrwert* bringen ohne diese unnötig zu belasten.

Wo immer dies möglich ist, müssen die EU-Vorschriften Auflagen beseitigen und nicht zusätzliche Auflagen schaffen.

3. BESSERE NUTZUNG DER WIRKSAMSTEN INSTRUMENTE: GEGENSEITIGE ANERKENNUNG

Da für Unternehmen Rechtssicherheit bei der Erschließung neuer Märkte von entscheidender Bedeutung ist, muss *eindeutig geregelt* werden, welche Pflichten Unternehmen zwecks Zugang zum Binnenmarkt erfüllen müssen. Auch müssen die durch diese Regeln bedingten Vorteile eines besseren Marktzugangs die Regulierungskosten überwiegen. Diese Ziele können beispielsweise durch die Kombination einer *gezielten Harmonisierung* mit einer *Klausel über die gegenseitige Anerkennung* in den EU-Rechtsvorschriften erreicht werden. Hierbei bildet das Recht auf freien Zugang zum Binnenmarkt das Pendant zur Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter gemeinsamer grundlegender Anforderungen, die verhältnismäßig und möglichst gering und klar sein sollten. Neben der Herstellung der unbedingt notwendigen Rechtssicherheit schafft dieser Ansatz auch ein

Gleichgewicht zwischen dem Schutz wichtiger Ziele von allgemeinem Interesse (wie Gesundheit, Sicherheit, Gefahrenabwehr usw.) und der Vermeidung übermäßiger Bürokratie.

In wirtschaftlicher Hinsicht würde eine breitere Nutzung der gegenseitigen Anerkennung die Handelsströme innerhalb der EU deutlich fördern[9].

4. EINSATZ VON REFIT ZUR VERBESSERUNG DER FUNKTIONSWEISE DES BINNENMARKTS

Zwar besteht die dringende Notwendigkeit, bei künftigen Rechtsvorschriften einen neuen Ansatz zu verfolgen, doch auch der *bestehende Rechtsrahmen*, den die Kommission aktuell im Rahmen des REFIT-Programms bewertet, sollte einer Analyse unterzogen werden. Die Kommission könnte REFIT verwenden, um Möglichkeiten zur Anpassung von Harmonisierungsrichtlinien an einen neuen Regelungsansatz zu prüfen, insbesondere durch die Einbeziehung - sofern angemessen - von Klauseln über die gegenseitige Anerkennung. Dabei sollte die Kommission neben den durch die EU-Rechtsvorschriften geschaffenen Auflagen auch die *Regulierungs- und Verwaltungskosten, die sich durch das bloße Überschreiten der Staatsgrenzen ergeben ("Kosten eines Nicht-Europa"),* berücksichtigen.

Im Rahmen von REFIT sollten die Kosten der Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften anderer Mitgliedstaaten berücksichtigt und die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Umsetzung von EU-Vorschriften sorgfältig geprüft werden.

5. EIN STARKES POLITISCHES ENGAGEMENT AUF ALLEN EBENEN IST ERFORDERLICH

Die große Bedeutung der Vollendung des Binnenmarktes ist seit einem Jahrzehnt in politischen Erklärungen allgegenwärtig und es besteht breiter Konsens darüber, dass *dringend* mehr getan werden muss. Diese politische Zusage muss nun bei der Konzipierung, Aushandlung und Überarbeitung von Vorschriften konkret auf die operative Ebene umgesetzt werden.

Wir sollten bei der Erörterung konkreter Richtlinien und Verordnungen nicht vor der Verteidigung der Grundsätze eines voll funktionsfähigen Binnenmarkts zurückscheuen.

---

[9] Der Economic Survey der OECD über die EU von 2014 zitiert eine Untersuchung von Kox und Lejour (2005), die davon ausgehen, dass der bilaterale Handel mit privaten Dienstleistungen zwischen den EU-Ländern konservativen Schätzungen zufolge um 30 bis 60 % steigen könnte, wenn die gegenseitige Anerkennung in der EU stärker genutzt würde. Siehe S. 61 in: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-european-union-2014_eco_surveys-eur-2014-en#page5

FAZIT: AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN METHODIK FÜR DEN BINNENMARKT

Die EU muss dringend die erforderlichen Maßnahmen zur Freisetzung des Wachstumspotenzials des Binnenmarkts ergreifen. Geringfügige Änderungen oder Anpassungen der gegenwärtigen Situation werden nicht ausreichen; wir benötigen ein neues, von einem starken politischen Engagement getragenes Regulierungskonzept. Die EU-Vorschriften müssen einen echten Mehrwert schaffen und Unternehmen bei der Ausweitung ihrer Tätigkeiten unterstützen.

PRIORITÄTENBOX: VIER BAUSTEINE EINER NEUEN METHODIK FÜR DEN BINNENMARKT

- ***Festlegung auf wesentliche Grundregeln:*** Die EU-Vorschriften müssen klar und einfach sein, Unternehmen Rechtssicherheit bieten und die Weiterentwicklung des Binnenmarktes stärken. Bei Bedarf sollten sie Verbote der nationalen Maßnahmen beinhalten, die Hindernisse zur Folge haben. Sie sollten einen Mehrwert für Unternehmen und Bürger schaffen.
- ***Verstärkte Anwendung des "Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung"*** durch die Kombination gezielter Harmonisierung mit einer Klausel über die gegenseitige Anerkennung im EU-Recht, ausgehend von bestimmten Sektoren bzw. Bereichen mit einem hohen Potenzial für Wachstum und Senkung der Befolgungskosten.
- ***Einsatz von REFIT zur Verbesserung der Funktionsweise des Binnenmarkts*** *durch Steigerung der Qualität* der Rechtsvorschriften und systematische Berücksichtigung der Befolgungskosten für Unternehmen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten sowie durch Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit bestehender Rechtsvorschriften durch die Anwendung von Klauseln über die gegenseitige Anerkennung.
- ***Ausschöpfung des Potenzials der künftigen Kommissionsberichte zur "gegenseitigen Anerkennung" und zum Binnenmarkt für Dienstleistungen***, die den aktuellen Stand bezüglich der verbleibenden Hemmnisse für den Binnenmarkt darstellen und die Kommission mit der für künftige politische Entscheidungen notwendigen Faktengrundlage versorgen sollten.

Zu erörternde Fragen

Wie können wir die neue Agenda der Kommission für bessere Rechtsetzung und insbesondere das REFIT-Programm dazu verwenden, die Funktionsweise des Binnenmarktes zu verbessern und Wachstum zu schaffen?

Welche konkrete prioritäre Maßnahme sollte zunächst durchgeführt werden, um dies zu erreichen? Zum Beispiel:

- ***Eine ausführlichere Analyse einzelstaatlicher Gesetze und der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften, insbesondere jener Maßnahmen, die den Binnenmarkt behindern können?***

- ***Ein verstärkter Einsatz gezielter Harmonisierung und/oder von Klauseln über die gegenseitige Anerkennung in EU-Rechtsvorschriften, um den bürokratischen Aufwand für Unternehmen zu verringern und die Rechtssicherheit zu erhöhen?***

- ***Andere Maßnahmen?***

Die Minister werden um kurze Erläuterungen zu einer einzelnen prioritären Maßnahme gebeten.