

INTELLIGENTE REGIERUNG

eine saubere, gerechte und
wettbewerbsfähige EU



Kurzfassung

Kontakte

Links zu diesem Dokument:

www.eogs.dk

www.rr.nl

www.bis.gov.uk

Weitere Informationen in Bezug auf diese Veröffentlichung erteilen auf Anfrage:

Referat für bessere Handelsvorschriften
Wirtschaftsministerium, Dänemark
Signe Jensen, E-Mail: SIJ@eogs.dk

Regelungsreformgruppe, Niederlande
Natalia Cerrato, E-Mail: n.cerrato@rr.nl

Leitungsgremium für Regelungsverbesserung, Großbritannien
Johannes Wolff, E-Mail: johannes.wolff@bis.gsi.gov.uk, oder
Jennifer Smookler, E-Mail: jennifer.smookler@bis.gsi.gov.uk

© Crown Copyright 2010

Dieser Text darf, gleich in welcher Form, ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung kostenlos vervielfältigt werden, solange dies nicht in einem irreführenden oder nachteiligen Zusammenhang steht. Das Crown Copyright muß in Form einer Quellenangabe bestätigt werden, und bei Weiterveröffentlichung ist der Titel des Dokuments anzugeben.

Vorwort

Zum Auftakt eines neuen Jahrzehnts, das uns mit Herausforderungen wie Klimawandel, Konjunkturschwäche und Überalterung konfrontiert, muss Europa einen neuen Ansatz finden, um seine sozialen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Ziele zu erreichen. Es ist wichtiger denn je, Interventionen – ob regulatorisch oder nicht-regulatorisch – so zu bestimmen, zu strukturieren und zu implementieren, dass sie unter größtmöglicher Kostendämpfung die gewünschte Wirkung erzielen. Dieser Bericht – eine gemeinsame Arbeit des Referats für bessere Handelsvorschriften im dänischen Wirtschaftsministerium, der Regelungsreformgruppe in den Niederlanden und des Leitungsgremiums für Regelungsverbesserung in Großbritannien – stellt in dieser Hinsicht spezifische Maßnahmen zur Diskussion.

Der Schlüssel zum Erfolg von Interventionen besteht unserer Auffassung nach darin, dass sich die Bestimmung, Entwicklung und Durchsetzung solcher Regelungen an den eigentlich Betroffenen – Arbeitnehmern, Verbrauchern, Unternehmen und anderen Organisationen – orientieren müssen. Die EU hat mit ihren Initiativen zur Regelungsverbesserung große Fortschritte gemacht. Wir begrüßen die Entscheidung von Kommissionspräsident Barroso, auf diesem Fundament aufzubauen und die "intelligente Regulierung" zu einem Leitmotiv seiner zweiten Amtsperiode zu machen. Jetzt gilt es, die Gelegenheit zu nutzen und die Vision von einer saubereren, gerechteren und wettbewerbsfähigeren Zukunft europaweit Wirklichkeit werden zu lassen.



Brian Mikkelsen,
Wirtschaftsminister
Dänemark



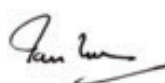
J.C. de Jager,
Finanzminister
Niederlande



Peter Mandelson,
Minister für Wirtschaft,
Innovation und berufliche Bildung
Großbritannien



M.J.A. van der Hoeven,
Wirtschaftsministerin
Niederlande



Ian Lucas,
Staatssekretär für Wirtschaft und
Regelungsreform
Großbritannien

Kurzfassung

Intelligente Regulierung: Was, Warum and Wie

1. **Über die jüngsten Jahre hinweg ist Europa vor beispiellose Herausforderungen gestellt worden.** Unter den gegebenen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Umständen ist es wichtiger denn je, dafür Rechnung zu tragen, dass die europäische Politik auf wirksame Weise für die erforderlichen Schutzmaßnahmen sorgt und die damit verbundenen Kosten auf ein Mindestmaß reduziert, um für alle Betroffenen ein positives Ergebnis zu erbringen.
2. In diesem Zusammenhang eröffnet Präsident Barrosos Vorschlag vom September 2009, durch "intelligente Regulierung" einen neuen Ansatz zur europäischen Politikgestaltung zu verfolgen, bedeutende Möglichkeiten. So bietet sich die Gelegenheit, die Prinzipien der von der EU bereits verfolgten Initiativen zur Regelungsverbesserung in kürzester Frist in spürbare Verbesserungen der Lebensqualität der Bürger und Unternehmen Europas umzusetzen. Zugleich kann intelligente Regulierung in diesen schwierigeren Zeiten wesentlich dazu beitragen, bei der Erholung und dem Wachstum der Wirtschaft dringend erforderliche Unterstützung zu leisten und zugleich für größere Fairness und eine saubere Umwelt zu sorgen.
3. Dazu muss jedoch die Einstellung der Europäischen Kommission, des Parlaments, des Rats und der Mitgliedstaaten gegenüber der Regulierung zu einem integrierten, endbenutzerorientierten und messbaren Ansatz fortentwickelt werden. Dieser Bericht ist unser Beitrag zu der Suche nach einem Weg, auf dem intelligente Regulierung realisiert werden kann.
4. Wir begrüßen den Fortschritt, den insbesondere die Europäische Kommission über die jüngsten Jahre hinweg mit den Durchsetzungsmaßnahmen ihrer existierenden Initiativen zur Regelungsverbesserung gemacht hat. Hierzu gehören die ausgezeichnete

Arbeit im Hinblick auf die Konsultation bei politischen Vorschlägen, die Zusage von Folgeabschätzungen und die Zielsetzung, die bürokratische Belastung von Unternehmen bis zum Jahr 2012 um 25 Prozent abzubauen. Jetzt ist es an der Zeit, diese Fortschritte zu konsolidieren und zu überlegen, wie sich die EU darin steigern kann. Die Wirksamkeit dieses Ansatzes ist auch davon abhängig, dass die Mitgliedstaaten und die Endbenutzer der Vorschriften ihren Teil beitragen.

5. Insbesondere sind es nach unserer Ansicht vier Kernelemente, die in der nächsten Phase der Reform für eine intelligente Regulierung von zentraler Bedeutung sind. Diese Elemente werden im Folgenden erläutert.
 - Die EU sollte danach bestrebt sein, in Sachen Regulierung "Klassenbester" zu sein. Als Repräsentant von 27 Mitgliedstaaten befindet sich die EU in einer idealen Position, um solche dringende Fragen wie den Klimawandel, die Qualität und Sicherheit von Nahrungsmitteln und anderen Verbraucherprodukten und die Beschaffung neuer Arbeitsplätze anzusprechen. Dazu ist es jedoch nötig, regulatorische und nicht-regulatorische Interventionen auf klügere Weise zu entwickeln und zu implementieren und von den besten Praktiken in den Mitgliedstaaten und Ländern in aller Welt zu lernen.
 - Wir benötigen einen Ansatz, der die Elemente einer intelligenten Regulierung in jede Intervention in jedem politische Bereich einbettet, anstatt isoliert vorzugehen. Intelligente Regulierung sollte nicht allein auf die Förderung des unternehmerischen Wachstums begrenzt werden. Sie kann auch beispielsweise kritisch dazu beitragen, kostenwirksame Wege zur Reduzierung der Kohlenstoffemissionen zu finden und eine kohlenstoffarme Wirtschaft zu realisieren. Sie kann den Verbraucherschutz bei Produkten und Dienstleistungen verbessern, indem regulatorische und nicht-regulatorische Interventionen auf die risikoreichsten Aspekte konzentriert werden. Und während es im Hinblick auf den Finanzdienstleistungsmarkt klar ist, dass weitere Binnenmarktregelungen vonnöten sind, kann eine intelligente Regulierung mit ihren Mitteln gewährleisten, dass neue Maßnahmen verhältnismäßig, gezielt und ohne Einschränkung der Wohlstandsbildung eingesetzt werden.

- Intelligente Regulierung sollte die Zusammenarbeit der EU-Institutionen bei der Entwicklung und Gestaltung der Politik vertiefen, indem sie zur Entwicklung integrierter Entscheidungsprozesse beiträgt. Sie kann Kommission, Rat, Parlament und Mitgliedstaaten einen Rahmen für transparente, evidenzbasierte Entscheidungen geben, um die demokratische Aufsicht in sensiblen Bereichen zu fördern und zu gewährleisten. Angesichts der neuen justiz- und innenpolitischen Befugnisse des Parlaments nach dem Vertrag von Lissabon ist dies von besonderer Bedeutung.
 - Die Rücksichtnahme auf die Endbenutzer – Arbeitnehmer, Verbraucher, Unternehmen und andere Organisationen¹ – während der Politikgestaltung ist der einzige Weg, auf dem sich eine konsequent intelligente Regulierung bewerkstelligen lässt. Endbenutzer sind unerlässlich für die Identifizierung von Problemen und die Einschätzung der voraussichtlichen Wirksamkeit von Interventionen. Ihre Einbeziehung in jede Phase der Politikgestaltung – von der Überlegung, wie die Kommission eingreifen sollte, über die Formulierung einer Politik und die Beratung durch Rat und Parlament bis zur Einführung durch die Mitgliedstaaten – bedeutet, dass Interventionen von Anfang an klarer durchdacht und besser implementiert werden. Die politischen Entscheidungsträger sind verantwortlich dafür, die Endbenutzer zur Mitwirkung zu bewegen, so wie die Endbenutzer und Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, zu dem Prozess beizutragen.
6. Präsident Barroso erläuterte unlängst, warum die Konzentration auf die Endbenutzer so wichtig ist:

“Eine stärkere Bindung an die Völker Europas verleiht der EU nicht nur mehr Legitimation, sondern auch mehr Effizienz. Wenn wir die Bürger an den Entscheidungen, die ihr tägliches Leben betreffen, beteiligen, wozu auch gehört, dass wir transparent machen, wie Entscheidungen getroffen werden, können diese Ziele leichter erreicht werden.”²

1 Wie etwa karitative Einrichtungen, soziale Unternehmen oder freiwillige und gemeinschaftliche Organisationen.

2 José Manuel Barroso, Politische Leitlinien für die nächste Kommission, 2009, S. 18

WARUM “ENDBENUTZER”? ARBEITNEHMER, VERBRAUCHER, UNTERNEHMEN UND ANDERE ORGANISATIONEN

Mit dem Begriff “Endbenutzer” meinen wir alle, die von der Regulierung betroffen werden – sowohl diejenigen, denen durch die Einhaltung der Vorschriften Kosten erwachsen, als auch diejenigen, die davon profitieren. In vielen Fällen überlappen sich diese Gruppen. Die “Benutzer” sollten verstehen können, warum die Vorschriften erforderlich sind, worin ihre Vorzüge liegen und dass die vielleicht entstehende Kostenbelastung notwendig und verhältnismäßig ist.

Wir glauben, dass dieses Ziel am besten dadurch zu erreichen ist, dass die Endbenutzer zentral in die Politikgestaltung einbezogen werden – indem man ihre Anforderungen begreift, ihre Ansichten in Erfahrung bringt und verarbeitet und den Wert ihrer Beiträge unter Beweis stellt. Endbenutzer sind am besten in der Lage, die Erkenntnislage, auf der Entscheidungen getroffen werden, mit relevanten und aktuellen Informationen qualitativ zu verbessern.

7. Um die intelligente Regulierung auf eine für die Endbenutzer wirksame Weise zu konzipieren und einzurichten, sind drei Kernelemente erforderlich:
- Erstens muss Endbenutzern die Möglichkeit geboten werden, sich zu engagieren.
 - Zweitens muss durch robuste Regelungsmechanismen und Anreize gewährleistet werden, dass ihre Beiträge wirksam berücksichtigt werden.
 - Drittens muss der quantitative und qualitative Fortschritt verfolgt und den Endbenutzern auf systematische Weise mitgeteilt werden.

Einige Mitgliedstaaten verfügen bereits über eine Reihe diesbezüglicher Praktiken, die von anderen Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen ausgewertet werden können. Solche Praktiken werden im Laufe des Berichts hervorgehoben.

8. Dieser Bericht konzentriert sich auf die Frage, wie Endbenutzer in den Mittelpunkt der Politikgestaltung gestellt werden können, um auf einen integrierten Ansatz hinzuarbeiten. Für drei bestimmte Bereiche wird dies nachfolgend erläutert. Wir sehen ein, dass einige der Empfehlungen die institutionellen Ressourcen vielleicht unter Druck setzen, messen den Fragen jedoch derartige Bedeutung bei, dass eine Lösung gefunden werden muss. Die folgenden Ausführungen umreißen unsere vorrangigen Vorschläge:

Endbenutzer-orientierte EU-Rechtsvorschriften

Endbenutzer sollten im Mittelpunkt stehen, wenn die europäischen Institutionen über Interventionen entscheiden...



..um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, soziale Gerechtigkeit und eine sauberere Umwelt zu gewährleisten.

IMMER AN DEN STANDPUNKT DES ENDBENUTZERS DENKEN

Wie kann man Transparenz für die Endbenutzer schaffen und sie zur Mitwirkung motivieren?

Wie können Endbenutzer darauf vertrauen, dass ihre Beiträge berücksichtigt werden?

Wie können Endbenutzer erkennen, dass greifbare und messbare Fortschritte gemacht worden sind?

Wie kann man Transparenz für die Endbenutzer schaffen und sie zur Mitwirkung motivieren?

9. Die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU haben es in jüngsten Jahren vermocht, die Endbenutzer auf besseren Wegen zu informieren und sie zur Stellungnahme zu bewegen. Einige Endbenutzer sind jedoch weiterhin davon überzeugt, dass mehr getan werden kann, um sie an der europäischen Politikgestaltung zu beteiligen und auf sie Rücksicht zu nehmen.³ Es gibt Anzeichen dafür, dass Transparenz in der Regierung auf positive Weise mit einer bürokratischen Entlastung und einer wirksamen Regulierung verbunden ist.⁴
10. Endbenutzer sollten in der Lage sein, zur Politikgestaltung in jeder Phase ihres Entwicklungszyklus beizutragen. Wir schlagen vor, dass die Kommission die Wirksamkeit der gegenseitigen Kommunikation erhöhen sollte, indem sie den Konsultationszeitraum von derzeit mindestens acht Wochen verlängert und diese Mindestperiode konsequent einhält. Nach ihren Zusagen im *Small Business Act* für Europa sollte die Kommission unverzüglich gemeinsame Starttermine für alle unternehmensbezogenen Vorschläge festsetzen.
11. Wir schlagen vor, die jährliche Vorausplanung der Kommission – das Gesetzgebungs- und Arbeitsprogramm – zu stärken, indem definiert und veröffentlicht wird, was unter einer “bedeutenden” Einbeziehungsmaßnahme zu verstehen ist und welches Ausmaß die Leistungen, Kosten und Verwaltungsbelastungen im Fall der einzelnen Maßnahmen voraussichtlich haben werden. Die Kommission sollte eine zweiseitige Kurzfassung unter Angabe der wichtigsten absehbaren Faktoren für Kosten und Nutzen in ihre Folgeabschätzungen aufnehmen. Rat und Parlament sollten diesen Informationsfluss konsequent in ihre Überlegungen einbeziehen und von dem Angebot der Kommission, beratend beizustehen und Folgeabschätzungen im Laufe des Prozesses zu aktualisieren, stärkeren Gebrauch machen. Damit dieses Vorhaben wirksam sein kann, ist aber wichtig, dass auch die Endbenutzer hochwertige Informationen initiativ in den Prozess einspeisen.

³ Siehe beispielsweise: Response to Third Strategic Review of Better Regulation 2009, Business Europe

⁴ Islam, R., World Bank, Policy Research Working Paper No. 3077, Do More Transparent Governments Govern Better?, 2003; und OECD, Policy Brief: Public Sector Modernisation, 2005, S. 2

Wie können Endbenutzer darauf vertrauen, dass ihre Beiträge berücksichtigt werden und greifbare Ergebnisse erzeugen?

12. Intelligente Regulierung lässt sich nur dann realisieren, wenn die EU-Institutionen initiativ die Beiträge der Endbenutzer mitberücksichtigen und bessere Wege finden, um sich für EU-Interventionen zu entscheiden, sie zu entwickeln, auszudiskutieren und zu implementieren. Eine bessere Politikgestaltung zieht wiederum ein verbessertes nachhaltiges Wirtschaftswachstum nach sich. Und wenn die Endbenutzer von dieser Entwicklung überzeugt sind, müsste dies ihre Einhaltung der Vorschriften verbessern und die Legitimität sowohl dieser Vorschriften als auch der für sie verantwortlichen EU-Institutionen stärken.
13. Wir begrüßen die in jüngsten Jahren vollzogenen Schritte zur Entwicklung und Verankerung besserer Verwaltungsstrukturen, wie etwa des von der Kommission eingerichteten Ausschusses für Folgeabschätzungen und der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (Stoiber-Gruppe). Darüber hinaus kann jedoch der integrierte Ansatz durch stärkere Überwachung und beratende Einflüsse weiter gefördert und verbessert werden. Unserer Meinung nach sollte der Ausschuss für Folgeabschätzungen stärkeren Gebrauch von außenstehenden Experten machen, um eine strenge Kosten- und Vorzugsquantifizierung von Vorschlägen zu erarbeiten. Diese Experten sollten zur Suche nach Alternativen anhalten, wo dies möglich ist, und ihren Ansichten sollte größere Bedeutung beigemessen werden. Das Mandat der Stoiber-Gruppe sollte aufgewertet werden, um die Rolle aller drei EU-Institutionen bei der Auferlegung neuer unnötiger Belastungen zu untersuchen, unter Berücksichtigung der Kosten und Reizeffekte der Politik ebenso wie der echten Leistungen.
14. Programme zur bürokratischen Entlastung von Unternehmen sollten, wie sie auch heißen mögen, nach unserer Ansicht laufend weitere greifbare Ergebnisse liefern. Kommission, Rat und Parlament sollten die Qualität des politischen Rahmens verbessern, indem sie Alternativen zur Rechtsetzung erwägen und die Relevanz von Vorschlägen im Zuge der Politikgestaltung systematisch und kritisch hinterfragen.

Wie können Endbenutzer erkennen, dass echte quantitative und qualitative Fortschritte gemacht worden sind?

15. Es gibt mehrere größere Initiativen für bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene – aber Endbenutzer finden es oft schwer, deren Wirksamkeit zu beurteilen. Wenn eine intelligente Regulierung erfolgreich sein will, müssen über das gesamte Programm hinweg transparente Mechanismen eingerichtet sein, um sicherzustellen, dass die Endbenutzer deutlich erkennen können, wie gut die EU ihre Versprechen einhält, und ein klarer Plan für laufende Verbesserungen existiert.
16. Wir glauben, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Rechenschaftspflicht in stärkerem Maße erfüllen sollten, indem sie die quantitativen Ergebnisse intelligenter Regulierung sowie die Wahrnehmung von Verbesserungen durch die Endbenutzer besser überwachen und vermitteln.
17. Um über alle Institutionen hinweg für eine bessere Zuordnung der Verantwortlichkeit für die Agenda zu sorgen, sollten die Kommissare die klare Aufgabe erhalten, in ihren jeweiligen politischen Ressorts eine intelligente Regulierung zu realisieren. Von ebenso entscheidender Bedeutung ist es, dass sämtliche Ausschüsse des Europäischen Parlaments und Ratsformationen die Bemühungen um eine intelligente Regulierung in ihre Aufsichts- und Politikgestaltungsprozesse integrieren. Der Europäische Rechnungshof sollte die intelligente Regulierung auf systematischer Basis untersuchen, um weitere Reformen und Verbesserungen zu ermöglichen.
18. **Selten war es so dringlich wie jetzt** für Kommission, Rat, Parlament und Mitgliedstaaten, ihre Interventionen und Aspirationen in die Tat umzusetzen. Die intelligente Regulierung erschließt ihnen einen deutlich sichtbaren Weg, auf dem gut durchdachte, praktische und verhältnismäßige Antworten auf einige der größten Herausforderungen Europas gefunden werden können. Wir rufen sie auf, diese Gelegenheit zu nutzen.



Gedruckt in Großbritannien auf Recyclingpapier mit mindestens 75% PCW-Anteil.
Herausgegeben in Zusammenarbeit des Wirtschaftsministeriums von Dänemark, der Regelungsreformgruppe der Niederlande und des
Ministeriums für Wirtschaft,
Innovation und berufliche Bildung in Großbritannien.
Erstveröffentlichung März 2010. Crown Copyright. URN 10/523