

5. Was macht Europa?

Die Pioniere in Sachen Bürokratiebekämpfung in Europa waren die Niederlande. Dort wurde in den 1990er Jahren das Standardkosten-Modell entwickelt und das Ziel ausgegeben, die Kosten aus gesetzlichen Informationsverpflichtungen um 25% abzubauen

Dieses Konzept – Transparenz zu den Kosten aus Informationspflichten bei neuen Regelungsvorhaben sowie eine Reduzierung der Kosten aus dem bereits vorhandenen Regelungsbestand - machte wenige Jahre später Schule sowohl bei der EU-Kommission in Brüssel als auch in Großbritannien und Deutschland.⁴³ Dabei gab es Unterschiede in einer Reihe von Einzelheiten, aber der Beginn orientierte sich überall am niederländischen Vorgehen.

So startete die EU-Kommission im Januar 2007 ein ‚Aktionsprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten‘ mit dem Ziel, „auf Unternehmen lastende bürokratische Hürden in der EU bis 2012 um 25% zu reduzieren“⁴⁴. Mit der Erarbeitung geeigneter Vorschläge beauftragte die EU-Kommission ein Jahr später die sog. ‚Hochrangige Expertengruppe (HLG)‘⁴⁵; besser bekannt unter dem Namen ihres Vorsitzenden, des ehemaligen Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber, als ‚Stoiber-Gruppe‘⁴⁶. Sie konnte zurückgreifen auf Vorarbeiten eines Konsortiums aus Capgemini, Deloitte und Ramboll Management, das eine ganze Reihe von teilweise weitreichenden Einsparmöglichkeiten quer durch die wichtigsten politischen Aufgabenfelder der EU-Kommission identifiziert und vor allem auch quantifiziert hatte. Diese Einsparoptionen wurden in den folgenden Jahren – das Mandat der Stoiber-Gruppe wurde insgesamt zwei Mal bis zum Oktober 2014 verlängert - in insgesamt rund 50 Sitzungen ausführlich diskutiert und hin- und hergewendet.⁴⁷

43 Antonia Schurig, a.a.O.

44 Pressemitteilung der EU-Kommission Nr. IP 07/77.

45 High Level Group.

46 In dieses Gremium wurden neben anderen externen Experten auch der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats sowie die Vorsitzenden der vergleichbaren unabhängigen Gremien in Großbritannien (Regulatory Policy Committee), den Niederlanden (Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten) und – etwas später – der Tschechischen Republik (Regulatory Impact Assessment Board) berufen.

47 Als Mitglied der ‚Stoiber-Gruppe‘ sind mir die mit einer gewissen Regelmäßigkeit zu erwartenden Erläuterungen des Vorsitzenden ‚zur politischen Lage in Europa und der Welt‘ in Erinnerung geblieben. Die gemeinsamen Sitzungen dienten insofern nicht nur der Arbeit an vielfältigen Vorschlägen zur Verringerung von Bürokratie, sondern durchaus auch der eigenen politischen Weiterbildung. Auch wenn dies jeweils einen Teil der

Im Laufe der mehr als sechs Jahre entstand so Schritt für Schritt ein umfangreiches Paket mit einem Gesamt-Einsparvolumen von immerhin 33,4 Milliarden Euro. Dabei betraf der weitreichendste Vorschlag den Bereich Steuern. Die Stoiber-Gruppe schlug vor, die Rechnungsstellung dadurch zu vereinfachen, dass diese auf elektronischem Weg erfolgen konnte. Allein durch diese eine Maßnahme ergab sich ein EU-weites Einsparpotenzial von 18,8 Milliarden Euro – ein weiteres Beispiel dafür, dass manchmal, wenn der politische Wille dazu da ist, mit einigen wenigen gesetzlichen Änderungen sehr viel bewegt werden kann.

Allerdings fanden diese Vorschläge nicht bei allen in der Stoiber-Gruppe wie auch in der Kommission immer nur Beifall. Hart umkämpft zwischen Stoiber-Gruppe und der EU-Kommission war beispielsweise die sog. ‚Tachographenpflicht‘⁴⁸ für gewerbliche Fahrzeuge. Während die Stoiber-Gruppe mit Blick auf die vielen betroffenen Handwerksbetriebe Fahrzeuge innerhalb eines Radius von 150 km rund um den Unternehmenssitz ausnehmen wollte (Einsparung 59 Millionen Euro), war die EU-Kommission nicht bereit, über 100 km hinauszugehen (Einsparung 53 Millionen Euro). Im Allgemeinen sorgte aber die Rückendeckung des Vorsitzenden durch Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der zwei Mal selbst an den Sitzungen der ‚Stoiber-Gruppe‘ teilnahm, und durch den zuständigen Kommissar Günter Verheugen dafür, dass die erarbeiteten Einsparvorschläge bzw. ihre wesentlichen Inhalte anschließend durchweg als formelle Vorschläge der EU-Kommission an Rat und Parlament auf den Weg gebracht und dort – mal mit mehr, mal mit weniger Abstrichen – auch verabschiedet wurden.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, was mit dem Vorschlag der Stoiber-Gruppe geschah, Kleinstunternehmen vom Geltungsbereich der europäischen Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften auszunehmen. Diesmal waren es Ministerrat und Europäisches Parlament, die die Ausnahmeregelung so weit einschränkten, dass sich das Einsparvolumen von 6,3 auf 3,4 Milliarden nahezu halbierte – obwohl die Politik in der Öffentlichkeit doch gerade kleinen Unternehmen immer wieder jede Unterstützung in Aussicht stellt!

Zeitlich parallel zur Arbeit der Stoiber-Kommission nahm noch ein anderes Gremium der EU-Kommission seine Arbeit auf: das sogenannte Impact Assessment Board (IAB). Während die Stoiber-Kommission sich um Vorschläge zur Reduzierung bürokratischer Belastungen aus bereits be-

Sitzungszeit in Anspruch nahm, gab es nach meiner Beobachtung niemanden, der diese ‚politischen Bereicherungen‘ des Sitzungsprogramms im Rückblick missen möchte!

48 Pflicht zum Einbau von Geräten zur Messung und Aufzeichnung von Lenk- und Ruhezeiten in gewerblichen Fahrzeugen.

stehenden Gesetzen und Verordnungen kümmerte, war die Aufgabe des 7-köpfigen IAB die Überprüfung der ‚impact assessments‘, also der Gesetzesfolgenabschätzungen zu neuen Regulierungsvorschlägen aus den Generaldirektionen der EU-Kommission. Auf den ersten Blick war die Tätigkeit des IAB damit durchaus vergleichbar mit der des Normenkontrollrats in Deutschland und ähnlicher Gremien in anderen europäischen Ländern. Ein wesentlicher Unterschied bestand allerdings darin, dass die Mitglieder des IAB Kommissionsbeamte waren, die zwar für die Wahrnehmung dieser Aufgabe keinen Weisungen der EU-Kommission unterlagen, deren weiterer beruflicher Werdegang aber eng mit der Kommissionsbehörde verbunden blieb – ein Umstand, von dem nicht zu erwarten war, dass ihn die betroffenen Beamten aus dem Auge verlieren würden, so dass ihre Unabhängigkeit doch als eher begrenzt anzusehen war. Ich fand es damals schade, dass die EU-Kommission nicht den Mut hatte, die ‚impact assessments‘ ihrer Generaldirektionen einer wirklich unabhängigen Begutachtung hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Kostenwirkungen zu unterwerfen, so wie es in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland der Fall war und ist. Das hätte die Glaubwürdigkeit der IAB-Stellungnahmen deutlich verstärkt und sicher auch dem kritisch-konstruktiven Dialog zwischen IAB und Kommissionsdienststellen eine andere Qualität und Durchschlagskraft gegeben.

Diese wiederholte Kritik an der unvollständigen Unabhängigkeit des IAB hat 2015 die Juncker-Kommission bzw. Frans Timmermans, der zuständige Erste Vizepräsident, teilweise aufgegriffen, indem 3 der 7 Positionen des jetzt in Regulatory Scrutiny Board (RSB) umbenannten Kontroll-Gremiums für externe Fachleute reserviert wurden – ein weiterführender Schritt in die richtige Richtung, auch wenn der RSB-Vorsitz weiterhin einem Kommissionsbeamten vorbehalten blieb. Überhaupt ist festzustellen, dass bei der Begutachtung der Gesetzesfolgenabschätzungen sowie der 2010 eingeführten systematischen Ex post-Evaluierungen⁴⁹ erhebliche Verbesserungen erreicht worden sind - ganz im Gegensatz zur großen Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten, in denen nach wie vor beim Thema Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung weitgehend Fehlanzeige festzustellen war und ist. Dabei fällt auf, dass das Interesse an Transparenz bei den Folgekosten von Gesetzgebung und an der Begrenzung dieser Folgekosten sich im Wesentlichen auf die Länder in Mittel- und Nordeuropa beschränkt, in Süd- und Osteuropa (mit Ausnahme der Tschechischen Republik) hingegen ist davon – 15 Jahre nach Beginn dieser politischen Öffnung für Transparenz und Kostenbegrenzung - kaum etwas zu spüren.

49 Evaluierungen für Ausgabenprogramme und einzelne Gesetzgebungsbereiche gab es schon vor 2010.

Dass dem so ist, macht sich in Brüssel in ganz besonderer Weise im Ministerrat der EU bemerkbar. Desinteresse und reflexartige Abwehrreaktionen, wenn von konsequenter Betrachtung der Folgekosten von Änderungsanträgen zu Vorschlägen der Kommission die Rede ist, sind nirgendwo in den europäischen Institutionen so spürbar wie im Ministerrat, insbesondere in den fachlich organisierten Ratsarbeitsgruppen. Zu groß ist nach meinem Eindruck bei nicht wenigen Mitgliedstaaten die Angst, dass mehr Transparenz zu den Folgen einzelner Änderungsvorschläge möglicherweise manchem politischen ‚Deal‘ die Grundlage entziehen könnte. Wer sich Vorteile erhofft, könnte sich ungewohnten Rechtfertigungszwängen ausgesetzt sehen, wenn für jedermann transparent und erkennbar wird, dass diese Vorteile mit erheblichen Folgebelastungen für Unternehmen und/oder Bürger verbunden sind. Wie dem auch sei, in jedem Fall ist festzustellen, dass in den zurückliegenden Jahren alle Versuche der EU-Kommission, EU-Ministerrat und EU-Parlament in ein gemeinsames System von Kostentransparenz und Kostenbegrenzung einzubinden, praktisch vollständig gescheitert sind⁵⁰. Die grundsätzlich gegebene Möglichkeit, in den Ratsarbeitsgruppen Änderungsanträge („amendments“) auf ihre Folgekosten hin überprüfen zu lassen, hat bisher keine Anwendung gefunden.

In den Ausschüssen des EU-Parlaments können Änderungsanträge von ausreichender Bedeutung von einer speziellen Einheit der Parlamentsdienste auf ihre Kostenfolgen hin untersuchen werden – allerdings nur, wenn die Berichterstatter der im Ausschuss vertretenen Fraktionen sich darauf verständigen. Hier kann aber im Gegensatz zum Rat immerhin festgestellt werden, dass die Zahl solcher ‚impact assessments‘ zu Änderungsanträgen von EU-Parlamentariern in den letzten Jahren erkennbar zugenommen hat, auch wenn diese noch keineswegs so selbstverständlich geworden sind, wie dies – trotz verbleibender Unzulänglichkeiten – bei Vorschlägen der EU-Kommission insgesamt festzustellen ist.

Zieht man eine Bilanz der Arbeit der EU-Institutionen in Brüssel, so ist unübersehbar, dass die politische Kultur in Sachen Transparenz gesetzlicher Folgekosten und ihrer Begrenzung zwischen EU-Kommission und EU-Ministerrat kaum unterschiedlicher sein könnte – mit dem EU-Parlament irgendwo zwischen diesen beiden Extremen. Dass sich daraus zwangsläufig Divergenzen und Friktionen für die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene ergeben, kann nicht überraschen. Dies bleibt nicht ohne Rückwirkungen für Deutschland, denn etwa die Hälfte der Kostenbelastungen aus gesetzlichen Regelungen für Bürger, Unternehmen

50 So auch bei den letzten Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Europäischem Parlament und EU-Ministerrat über ein „Interinstitutional Agreement“ in den Jahren 2015/2016.

und Verwaltung hierzulande kommen aus Brüssel, wird also direkt von den dort gegebenen Bedingungen beeinflusst⁵¹. Und diese Bedingungen sind in Sachen ‚better regulation‘ weit von dem entfernt, was die drei europäischen Institutionen leisten könnten!

Nicht zuletzt im Blick auf Brüssel war aus deutscher Sicht die französische Haltung besonders wichtig. Sollte Frankreich sich ebenfalls für ein Konzept zur Kostentransparenz und zur Begrenzung gesetzlicher Folgekosten entschließen, könnte dies aus unserer Sicht so etwas wie einen Durchbruch in Europa nach sich ziehen und hätte sicher auch Auswirkungen auf entsprechende Diskussionen in Brüssel. Mit diesen Überlegungen machten wir uns auf den Weg nach Paris – wir bedeutete dabei für mich entweder zusammen mit anderen NKR-Kollegen oder zusammen mit dem für unser Thema zuständigen Staatsminister im Bundeskanzleramt.

Die erste Reise fand bereits im Januar 2008 statt. Anlaufstelle war – neben dem Secrétariat général des affaires européennes – das Hôtel Matignon, Sitz des französischen Premierministers, und dort der damalige Generalsekretär der Regierung, Monsieur Serge Lasvignes. Ziel war es, einen ersten Kontakt zu unserem Thema Bürokratieabbau, Kostentransparenz und Kostenbegrenzung mit der französischen Regierung herzustellen. Das gelang, auch wenn die Gespräche ergaben, dass man in den Zielsetzungen zwar übereinstimmte, dass aber ein unabhängiges Kontroll- und Beratungsgremium wie der deutsche Normenkontrollrat im französischen Regierungssystem die Vorstellungskraft unserer französischen Gesprächspartner etwas überforderte. Mehr als entschädigt wurden wir durch die Gastfreundschaft von Serge Lasvignes in Form eines wunderbaren Mittagessens in den historischen Räumen eines Palais aus dem 18. Jahrhundert, was wiederum bestätigte: Paris vaut bien un voyage!

Bis zum nächsten Anlauf dauerte es dann immerhin mehr als 5 Jahre, bis zum August 2013. Zum einen gab es in der Zwischenzeit keine Hinweise auf Änderungen in der französischen Sicht der Dinge, zum anderen war der Normenkontrollrat selbst durch die Umsetzung des 25%-Bürokratieabbauziels sowie die Erweiterung seines Mandats über die Kosten für Informationsverpflichtungen hinaus auf die Einbeziehung aller gesetzlichen Folgekosten stark in Anspruch genommen. Staatsminister Eckart von Kladen und ich trafen wieder Serge Lasvignes, unverändert Generalsekretär der französischen Regierung, im Hôtel Matignon. Diesmal hatten wir das Gefühl, dass es ein stärkeres Interesse an unserem Vorgehen – Kostentransparenz, Kostenbegrenzung, begleitet durch ein unabhängiges Beratungs-

51 Vgl. dazu Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2014, Seite 67; abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

und Kontrollgremium – gab, nicht zuletzt im Blick auf die Möglichkeit, auch die Arbeit der europäischen Institutionen in Brüssel transparenter und effizienter zu gestalten. Dieses Gespräch wurde ein gutes halbes Jahr später fortgesetzt, zunächst im April ein weiteres Mal in Paris, einen Monat später in Berlin. 2016 vermittelten uns im Normenkontrollrat die Besuche zuerst von Mitgliedern des Conseil d'Etat, dann einige Monate später des Staatssekretärs beim Premierminister, ‚chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification‘, Monsieur Jean-Vincent Placé, den Eindruck, dass es in Paris ein aktives Interesse am deutschen Ansatz zur Besseren Rechtsetzung gäbe.

Nach dem Amtsantritt von Präsident Macron im Mai 2017 folgte insofern die Ernüchterung, als wir feststellen mussten, dass in der neuen französischen Regierung das Interesse an Kostentransparenz und Kostenbegrenzung mit Kontrolle und Beratung durch eine unabhängige Kommission nicht mehr feststellbar war – ausgerechnet unter einem neuen Präsidenten, von dem man sich in der Öffentlichkeit gerade mehr Transparenz und Offenheit versprochen hatte! Ganz überraschend kam diese Wendung für mich nicht, denn wie ich aus meiner Zeit an der École Nationale d'Administration⁵² wusste, war ein unabhängiges Gremium als unmittelbar Beteiligter an der internen Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen für unsere Kollegen aus dem französischen Regierungsapparat noch weniger vorstellbar, als dies in Deutschland bei Gründung des Normenkontrollrats 2006 der Fall gewesen war. Auch die durchaus freundschaftliche Atmosphäre in unseren bilateralen Gesprächen sowie die Kraft des Neubeginns unter einem jugendlich erscheinenden neuen Präsidenten konnten diesen Graben am Ende nicht überwinden.

Im Herbst 2013 zeigten die Kontakte mit anderen unabhängigen Räten, die in ihren Ländern ähnliche Aufgaben wie der Normenkontrollrat wahrnahmen, dass das Interesse an einer stärkeren Zusammenarbeit zunahm. Das galt – neben dem niederländischen Acta⁵³ mit seinem Vorsitzenden Jan ten Hopen – insbesondere für die Kollegen des Regulatory Policy Committee (RPC) in Großbritannien unter dem Vorsitz von Michael Gibbons. Auch dort hatte man 2006 mit einem 25%-Abbauziel („administrative burdens“) begonnen, das vier Jahre später erreicht wurde. Parallel dazu prüfte das 2009 eingesetzte RPC die Folgekosten neuer gesetzlicher Regelungsentwürfe, und

52 11/1973 – 11/1974.

53 2017 umbenannt in Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

zwar von Anfang an nicht nur Kosten von Informationsverpflichtungen, sondern alle ‚costs and benefits‘⁵⁴.

Um nach Erfüllung des 25%-Abbauziels den Druck zur Kostenbegrenzung aufrecht zu erhalten, ging man in Großbritannien neue Wege. Im April 2011 wurde erstmals die ‚One-in-one-out‘-Regel⁵⁵ für Belastungen der Wirtschaft eingeführt, die bereits 2013 zu ‚One-in-two-out und 2016 zu ‚One-in-three-out‘ verschärft wurde. Dabei sind allerdings im Vergleich zu Deutschland einige wichtige methodische Unterschiede zu beachten – wie z.B. die Tatsache, dass ‚costs and benefits‘ miteinander saldiert werden, die Kosten also für die Anwendung der ‚One-in-one-out‘-Regel nur dann durchschlagen, wenn sie größer als der Nutzen sind (sehr selten) oder wenn der Nutzen den Bürgern zugutekommt, die Kosten aber bei den Unternehmen anfallen (was häufiger der Fall ist). Wichtig ist jedoch der Grundgedanke, dass die Belastungen für die Unternehmen – wie immer diese im Einzelnen berechnet werden – faktisch gedeckelt werden – ein Effekt, der den ‚Druck (zur Kostenbegrenzung) im (Gesetzgebungs-) System‘ aufrechterhält und der Bundesregierung und Normenkontrollrat veranlasst hat, die ‚One-in-one-out‘-Regel in Deutschland zu übernehmen.

Nach Großbritannien, den Niederlanden, Deutschland und der EU-Kommission haben in den 2010er Jahren weitere Regierungen die Transparenz gesetzlicher Folgekosten und deren Begrenzung auf ihre politische Tagesordnung gesetzt. Dazu gehörten die skandinavischen Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden sowie die Tschechische Republik. Das Besondere in all diesen Fällen war, dass die Umsetzung dieses Zieles nicht allein Verwaltung und Ministerien überlassen wurde, sondern dass jeweils eine unabhängige Kommission damit beauftragt wurde, von den Ministerien vorgelegte Folgekostenschätzungen auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Berücksichtigung möglicher kostengünstiger Alternativen hin zu prüfen und entsprechende Stellungnahmen abzugeben.

Diese Parallelität der den Kommissionen gestellten Aufgaben wie auch die ihnen gemeinsame Unabhängigkeit führten ab 2012 schrittweise zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen diesen nationalen ‚watch-dogs‘. Dabei ging es einmal um den naheliegenden Erfahrungsaustausch im Blick auf die praktische Arbeit. So hat der Normenkontrollrat mehrfach Mitglie-

54 „the accuracy and robustness of the costs and benefits; whether the range of policy options assessed support minimising costs and maximising benefits; and the degree to which issues of public risk and the practicalities of ensuring compliance are taken into account“ – RPC Annual Report 2010, RPC terms of reference, Seite 7.

55 Vergleiche hierzu die Darstellung der Einzelheiten der ‚One-in-one-out‘-Regel in Kapitel 4, Seite 46ff.

der und Mitarbeiter der Schwesterorganisationen in den Niederlanden und in Großbritannien zu eigenen Sitzungen eingeladen, um die dortigen Verfahren sowie die methodischen Grundlagen besser zu verstehen. Gerade zu Beginn der Arbeit des Normenkontrollrats haben die Erläuterungen und Ratschläge der holländischen Kollegen sehr geholfen, sich mit der praktischen Handhabung des Standardkosten-Modells vertraut zu machen und damit die sachgerechte Prüfung der Ministeriumsangaben zu den jeweiligen Folgekosten relativ schnell in Gang zu bringen. Später war es der zeitweilig sehr enge Kontakt mit den britischen Kollegen, durch den wir das ‚One-in-one-out‘-System kennen und schätzen lernten, so dass es ab 2015 auf Vorschlag des Normenkontrollrats Bestandteil des deutschen Systems zur Kostenbegrenzung wurde. Auch das Thema Ex post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen spielte und spielt bei diesem ‚best practice‘-Austausch eine wichtige Rolle.

Neben diesem fachlichen Austausch untereinander gab es noch ein anderes gemeinsames Interesse – Einfluss zu nehmen auf die ‚better regulation‘-Diskussion in Brüssel. Die Mitgliedschaft der Vorsitzenden von zunächst 3, später 4 unabhängigen nationalen Kommissionen⁵⁶, auch ‚Räte‘ genannt, in der Stoiber-Kommission war der natürliche Ausgangspunkt für diese Zusammenarbeit. Bei einer ganzen Reihe von Punkten führten ähnliche Erfahrungen auch zu ähnlichen Positionen, was es wiederum nahelegte, sich bereits bei der Vorbereitung entsprechender Diskussionen enger abzustimmen. Besonders deutlich wurde dies bei der Erarbeitung des Abschlussberichts der ‚Stoiber-Kommission‘, als es um die zukünftige Rolle des ‚Impact Assessment Board‘ ging und sich die Stoiber-Kommission – sehr zum Ärger mancher Kommissionsbeamten – für eine eindeutige, strukturelle Unabhängigkeit dieses Prüf- und Kontrollgremiums bei der EU-Kommission aussprach.

Diese enger werdende Zusammenarbeit, auch von dem vertrauensvollen persönlichen Einvernehmen der Vorsitzenden getragen und inspiriert, führte 2014/2015 zu dem Wunsch aller Beteiligten, diese schon länger praktizierte Gemeinsamkeit auch in einer angemessenen Weise zu formalisieren und nach außen erkennbar zu machen. Ergebnis war die Gründung des Netzwerks ‚RegWatchEurope‘, das allen unabhängigen Kommissionen in Europa offensteht, deren Aufgabe die Begutachtung nationaler Gesetzesfolgenabschätzungen, insbesondere der Schätzungen der jeweiligen gesetzlichen Folgekosten ist. Gründungsmitglieder waren die entsprechenden Kommis-

56 Nationaler Normenkontrollrat - NKR (D), AdviesCollege Toetsing Administratieve Lasten - ACTAL (NL), Regulatory Policy Committee - RPC (GB) und Regulatory impact Assessment Board – RIAB (CZ).

sionen – vertreten durch ihre Vorsitzenden – aus Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und der Tschechischen Republik⁵⁷. Im Jahr 2016 kamen die Kommissionen aus Finnland und Norwegen hinzu⁵⁸, 2020 das Danish Business Regulation Forum – DBRF aus Dänemark. Diese Zusammensetzung spiegelt übrigens sehr gut die bereits erwähnte etwas einseitige geografische Verteilung des Interesses an Bürokratieabbau und ‚better regulation‘ in Europa wider, insbesondere was die Begleitung dieses Themas durch eine unabhängige Kontroll- und Beratungsinstanz betrifft – im Norden stark, in der Mitte geteilt, im Süden und im Osten nahe Null. Es ist sicher nicht ganz abwegig, darin auch einen Indikator unterschiedlicher politischer Kulturen in Europa zu erkennen.

RegWatchEurope organisiert seine Arbeit in erster Linie mit Hilfe regelmäßiger Treffen und des jährlich wechselnden Vorsitzes, den jeweils eines der Mitglieder übernimmt. Für den Austausch von Erfahrungen und best-practice finden mehrmals im Jahr Seminare und Workshops statt, die sich mit bestimmten Einzelfragen beschäftigen und auch Nicht-Mitgliedern offenstehen. Die Kommunikation mit der EU-Kommission konzentriert sich auf den regelmäßigen Dialog mit dem Regulatory Scrutiny Board (RSB) sowie auf Treffen mit dem für ‚better regulation‘ zuständigen EU-Kommissar, möglichst ein Mal im Jahr. Corona-bedingt hat das letzte Präsenz-Treffen dieser Art mit Kommissions-Vizepräsident Maroš Šefčovič im Januar 2020 stattgefunden, bei dem es um die ‚better regulation‘-Pläne für die gerade begonnene Mandatszeit der neuen Von-der-Leyen-Kommission nach den vorangegangenen Wahlen zum Europa-Parlament ging. Dabei spielte naturgemäß das Thema ‚One-in-one-out‘ eine wichtige Rolle, nachdem die Kommissionspräsidentin wenige Wochen zuvor die Einführung dieser Regel zur Begrenzung gesetzlicher Folgekosten für zukünftige Regelungsvorschläge der EU-Kommission angekündigt hatte. Als damaliger Vorsitzender von RegWatchEurope machte ich gegenüber Vizepräsident Maroš Šefčovič den Vorschlag, in einem gemeinsamen Seminar zusammen mit seinen Mitarbeitern die bisherigen Erfahrungen mit dieser Regel in Großbritannien und Deutschland zu diskutieren und der Kommission zugänglich zu machen. Kommissar Šefčovič griff diesen Vorschlag auf, der wenige Wochen später mit einem digitalen Video-Seminar umgesetzt wurde.

Es dauerte dann doch noch etwa ein Jahr, bis die Kommission im April 2021 ihre Mitteilung ‚Better regulation: Joining forces to make better laws‘

57 Siehe vorangehende Fußnote sowie Swedish Better Regulation Council – SBRC (SWE).

58 Finish Council of Regulatory Impact Analysis – FCRIA (FIN), Norwegian Better Regulation Council – NBRC (NOR).

fertigstellte und veröffentlichte⁵⁹. Das Ergebnis spiegelte die vorangegangene Diskussion wider: Einmal in dem Punkt, dass ‚better regulation‘ nicht nur ein Thema für die EU-Kommission darstellt, sondern in gleicher Weise für die beiden anderen EU-Institutionen – Rat und Parlament. Nur wenn alle drei Institutionen dieses Anliegen ernst nehmen und tatsächlich danach handeln, kann es am Ende ein Ergebnis geben, das diesem Anspruch gerecht wird. Darauf hatte RegWatchEurope gegenüber dem Vizepräsidenten mehrfach hingewiesen – ebenso wie auf die Defizite, die in dieser Hinsicht beim Parlament und vor allem beim Ministerrat seit Jahren festzustellen waren. In ihrer neuen Mitteilung hat die EU-Kommission dieses Anliegen aufgegriffen und gegenüber Rat und Parlament den offensichtlichen Handlungsbedarf mit deutlichen Worten angemahnt.

Entsprechend der Vorankündigung der Kommissionspräsidentin kündigt die Mitteilung der Kommission darüber hinaus die Einführung der One-one-out-Regel an, wenn auch zunächst einmal nur für die sog. ‚administrative costs‘, also für die mit der jeweiligen Richtlinie oder Verordnung verbundenen Informationspflichten – und nicht, wie in Deutschland und Großbritannien, für die wesentlich umfassenderen Folgekosten insgesamt, die sog. ‚compliance costs‘. Immerhin, es ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, der hoffen lässt, dass die One-in-one-out-Regel bei dem 2023 vorgesehenen ‚review‘ der Kommission mit etwas mehr Mut auf eine breitere und wirkungsvollere Grundlage gestellt wird. Auch in Deutschland ging es zu Beginn um die Informationspflichten, bevor nach einigen Jahren Erfahrung das Ex ante-Prüfsystem auf alle Folgekosten – den ‚Erfüllungsaufwand‘ – erweitert wurde. Dieser Weg sollte auch in Brüssel beschritten werden. Andernfalls könnten Wirtschaft und Unternehmen zu dem Ergebnis kommen, dass diese One-in-one-out-Regel gemessen an ihrer Alltagserfahrung mit gesetzlichen Folgekosten schlicht zu kurz greift.

Einen besonderen Akzent setzte im zweiten Halbjahr 2020 die deutsche Ratspräsidentschaft. Das Bundeswirtschaftsministerium, für Deutschland auf EU-Ebene federführend für das Thema Bessere Rechtsetzung, trat an mich als damaligen Vorsitzenden von RegWatchEurope mit der Bitte heran, unsere Position zu diesem Thema darzulegen, insbesondere zu entsprechenden Verbesserungen auf der europäischen Ebene. Es war das erste Mal überhaupt, dass eine Ratspräsidentschaft eine solche Offerte für eine inhaltliche Diskussion dieser Art machte. Unsere Antwort war ein Papier mit Überlegungen zu ‚Further Development of Regulatory Oversight at EU-Level‘ mit konkreten Vorschlägen zu einer verbesserten Gesetzesvorbereitung durch die EU-Kommission.

59 Mitteilung der Kommission vom 29.4.2021, COM(2021) 219 final.

Wichtigster Kritikpunkt war, dass das Regulatory Scrutiny Board bisher nicht berechtigt ist, fehlende ‚impact assessments‘ von der EU-Kommission einzufordern bzw. für deren Fehlen eine entsprechende Begründung zu verlangen. Dahinter steht die Grundauffassung der Kommissionsadministration, insbesondere des Generalsekretariats der EU-Kommission, dass es am Ende immer möglich bleiben muss, aus politischen Gründen Vorschläge zu machen, deren Folgekosten nicht ausgewiesen werden - sich also sozusagen die Hintertür offen zu halten, falls Kostentransparenz doch einmal nicht opportun erscheinen sollte. Andere Forderungen von RegWatchEurope betrafen Konsultationen mit Verbänden auch zu konkreten Entwürfen von ‚impact assessments‘, die Qualität von Ex post-Evaluierungen, das ‚Evaluate First‘-Prinzip, die volle Unabhängigkeit des Regulatory Scrutiny Board, um nur einige zu nennen. EU-Ministerrat und EU-Parlament sollten ihrerseits dafür Sorge tragen, dass ihre Änderungsvorschläge mit nachvollziehbaren Schätzungen der mit ihnen verbundenen Folgekosten versehen sind, damit Parlamentarier und Regierungsvertreter wissen, welche Folgen mit ihren ‚amendments‘ verbunden sind.

Das Echo auf diese Vorschläge war mehr als lebhaft: Aus dem ‚Apparat‘ der EU-Kommission waren Reaktionen der Entrüstung zu vernehmen, wie solch weitgehende Überlegungen überhaupt ernsthaft zur Diskussion gestellt werden könnten. Von einer Bereitschaft, die eigenen ‚better regulation‘-Verfahren zumindest einmal selbst-kritisch anzusehen und über begrenzte Verbesserungen wenigstens einmal zu diskutieren, keine Spur!

Beim Ministerrat eröffnete die deutsche Präsidentschaft – ebenfalls erstmalig – die Möglichkeit für RegWatchEurope, unsere Vorschläge in einer Video-Konferenz direkt mit den Mitgliedern der zuständigen Ratsarbeitsgruppe zu diskutieren. Die Stellungnahmen dort entsprachen der schon bekannten geografischen Verteilung des Interesses an ‚better regulation‘: Zustimmung aus Skandinavien, den Niederlanden, Deutschland und der Tschechischen Republik; Zurückweisungen, teilweise in vehementer Form, aus Süd- und Osteuropa, vor allem bemerkenswerterweise aus Frankreich, Belgien und Luxemburg!

Fazit: Für die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ist offensichtlich die Transparenz politischer Prozesse generell, aber auch im Blick auf die Folgekosten gesetzlicher Regelungen und deren Begrenzung, bis heute ein Fremdwort geblieben – zu Hause ebenso wie in Brüssel. Es besteht ersichtlich die Gefahr, dass die Diskussion über ‚better regulation‘ in Europa, die vor immerhin 15 Jahren begonnen hat, dauerhaft ein Minderheits-Thema bleibt!

