



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/848
Subsidiarität und Gold Plating

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Auswirkungen von Subsidiarität und Gold Plating auf Wirtschaft und Beschäftigung
[Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des österreichischen Ratsvorsitzes]

Berichterstatter: **Dimitris DIMITRIADIS**

Mitberichterstatter: **Wolfgang GREIF**

Befassung	Österreichischer Ratsvorsitz, 12/02/2018
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	04/09/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	19/09/2018
Plenartagung Nr.	537
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	192/1/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Ersuchen des österreichischen EU-Ratsvorsitzes um eine Sondierungsstellungnahme zum Thema „Auswirkungen von Subsidiarität und Gold Plating auf Wirtschaft und Beschäftigung“, das die Diskussionen über bessere Rechtsetzung im Interesse der Rechtssicherheit und klarer Regeln bereichert und ergänzt und gewährleisten soll, dass der Verwaltungsaufwand für Unternehmen, Bürger und die öffentlichen Verwaltungen auf ein Mindestmaß beschränkt wird¹. Das derzeit bestehende Schutzniveau für Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer, Investoren sowie die Umwelt darf bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in keinem Mitgliedstaat in Frage gestellt werden.
- 1.2 Der EWSA bekräftigt, dass Zukunftsfragen, einschließlich der Diskussionen über Zuständigkeiten und über das Ausmaß der Regulierung, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene und unter umfassender Einbeziehung der Sozialpartner und weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen angesprochen werden müssen. Dies ist ein grundlegender Ausdruck einer partizipativen Mehrebenendemokratie und muss daher in der EU und in den Mitgliedstaaten gestärkt werden.
- 1.3 Der EWSA hebt hervor, wie wichtig die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit für eine umfassende und vernünftige Rechtsetzung in der EU sind. Er betont, dass sich die EU auf die Bereiche konzentrieren sollte, in denen EU-Vorschriften einen spürbaren Mehrwert bringen. Die Europäische Kommission sollte deshalb die Themen herausarbeiten, bei denen eine Behandlung auf EU-Ebene tatsächlich am wirkungsvollsten ist. Immer dann, wenn bei Entscheidungen nationale, regionale und lokale Besonderheiten beachtet werden müssen, sollten die zuständigen Stellen die Möglichkeit haben, diese zu spezifizieren, und dabei die einschlägigen Interessenträger, einschließlich der Sozialpartner, aktiv einbeziehen.
- 1.4 Innerhalb des EWSA gibt es verschiedene Auffassungen zum Begriff Gold Plating, die die unterschiedlichen Standpunkte der einzelnen Akteure widerspiegeln. Zwar existiert bislang noch keine klare Definition, doch bezieht sich Gold Plating allgemein auf eine Situation, in der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht Anforderungen einführen, die über das in der EU-Rechtsetzung (hauptsächlich in Richtlinien) festgelegte Mindestmaß hinausgehen. Die Kommission sollte Leitlinien festlegen, die den Mitgliedstaaten dabei helfen, die entsprechenden Anforderungen eines Rechtsakts korrekt in einzelstaatliches Recht umzusetzen, und zugleich die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität wahren sowie auf faire Wettbewerbsbedingungen achten.
- 1.5 Der EWSA stellt fest, dass insbesondere mit Blick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie gemäß dem EU-Recht allein die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, zusätzlich zu den von der EU vorgesehenen (Mindest-)Anforderungen Maßnahmen zu ergreifen, um ihren konkreten Besonderheiten Rechnung zu tragen. Solche Entscheidungen sollten auf transparente Weise und nach der Konsultation der Sozialpartner und Interessenträger getroffen werden und dem EU-Recht entsprechen. In diesem Zusammenhang stellt der EWSA nicht die Souveränität,

¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de.

Freiheit und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Festlegung nationaler Vorschriften und Verfahren in Frage.

- 1.6 Der EWSA fordert die Organe der EU sowie die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen um den Abbau von unnötigem Verwaltungsaufwand zu verstärken und so Wachstum und die Schaffung nachhaltiger Beschäftigung zu fördern.
 - 1.6.1 Der EWSA fordert die Kommission auf, im Zuge der Vorbereitung des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2021-2027 rasch Maßnahmen zum Abbau des unnötigen Verwaltungsaufwands zu ergreifen, der ESIF-Investitionen stark behindert, darunter Vorschriften für staatliche Beihilfen und für die Vergabe öffentlicher Aufträge, Prüfverfahren und die verzögerte, manchmal sogar erst rückwirkende Annahme allgemeiner, detaillierter Leitlinien.
 - 1.6.2 Der EWSA betont, dass ein unnötiger Regelungs- und Verwaltungsaufwand hinderlich ist, wenn es darum geht, für Unternehmen, Bürger und öffentliche Stellen die Vorteile zu maximieren und die Regulierungskosten zu minimieren. Er hebt erneut hervor, dass eine vereinfachte, konsistente und hochwertigere Rechtsetzung notwendig ist, die die Beteiligten gut verstehen und umsetzen müssen. Gleichmaßen ist die Beteiligung aller vier Regierungsebenen – EU-, nationale, lokale und regionale Ebene – unabdingbar.
 - 1.6.3 Wie in früheren Stellungnahmen² empfiehlt der EWSA, die Auswirkungen auf KMU in den Folgenabschätzungen der Kommission eingehend zu bewerten.
- 1.7 Der EWSA hebt erneut hervor, dass europäische Mindeststandards, vor allem im Bereich der Sozial-, Verbraucher- und Umweltpolitik, darauf abzielen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU einander anzugleichen, um so eine stärkere soziale Konvergenz auf möglichst hohem Niveau zu erreichen. Mindestanforderungen in EU-Richtlinien sollten nicht im Sinne eines „Höchststandards“ ausgelegt werden, der im Zuge der Umsetzung in einzelstaatliches Recht nicht überschritten werden darf. Nach Auffassung des EWSA darf die Akzeptanz der europäischen Integration in der Öffentlichkeit jedoch nicht durch einen Regelungswettbewerb um möglichst niedrige Standards gefährdet werden. Alle Entscheidungen müssen auf transparente Weise und nach einem offenen Dialog mit den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft getroffen werden.

2. Einführung

- 2.1 Der österreichische EU-Ratsvorsitz hat den EWSA um eine Sondierungsstellungnahme zu den „Auswirkungen von Subsidiarität und Gold Plating auf Wirtschaft und Beschäftigung“ ersucht.
- 2.2 Der EWSA stellt fest, dass das Ersuchen sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch das Gold Plating betrifft und somit die aktuellen Diskussionen zur Frage der besseren Rechtsetzung

²

[ABl. C 197 vom 8.6.2018, S. 1.](#)

erweitert, zu der sich der EWSA bereits in mehreren kürzlich verabschiedeten Stellungnahmen³ geäußert hat.

- 2.3 Das Thema Subsidiarität hat in jüngster Zeit wieder an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt durch das Weißbuch zur Zukunft Europas. Die im November 2017 von Kommissionspräsident Juncker eingesetzte Taskforce für Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit hat einen Bericht⁴ mit Empfehlungen dazu vorlegt, wie das Subsidiaritätsprinzip besser angewandt werden könnte.

Nach Auffassung des EWSA ist der Bericht nicht umfassend genug, was möglicherweise auf die begrenzte Zusammensetzung der Taskforce zurückzuführen ist. Er schlägt deshalb nachdrücklich vor, Vertreter der Zivilgesellschaft aktiv in die Folgeveranstaltungen einzubinden. Der EWSA hält es für dringend notwendig, sich mit der Verhältnismäßigkeit europäischer Maßnahmen und vor allem den Bereichen zu befassen, in denen die EU ihre Tätigkeit in einer Weise verstärken, verringern oder sogar einstellen sollte, die den Interessen der Bürger, der Wirtschaft sowie anderen gesellschaftlichen Interessen gleichermaßen gerecht wird.

- 2.4 Aus Sicht des EWSA müssen diese Zukunftsfragen auf nationaler und auf EU-Ebene unter Einbeziehung der Sozialpartner und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft behandelt werden. Wenn ihre Standpunkte in die Ausarbeitung und Umsetzung von nationalen und EU-Maßnahmen gleichermaßen einbezogen würden wie die Standpunkte der lokalen und regionalen Ebene, könnte die horizontale Subsidiarität sichtbarer praktiziert werden.
- 2.5 Der EWSA begrüßt es, dass der österreichische Ratsvorsitz den Wert der Einbeziehung des umfassenden Fachwissens der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in die Gestaltung, Umsetzung und Bewertung der Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene erkannt hat. Dies ist ein grundlegender Ausdruck einer partizipativen Mehrebenendemokratie und muss daher in der EU und in den Mitgliedstaaten gestärkt werden.
- 2.6 Entsprechend fordert der EWSA die Taskforce auf, seine Stellungnahmen zu Subsidiarität und Proportionalität, die auch die Grundlage für die in dieser Stellungnahme enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen sind, gebührend zu berücksichtigen.

3. Das Subsidiaritätsprinzip

- 3.1 Mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 EUV soll sichergestellt werden, dass das Tätigwerden der EU nicht über das hinausgeht, was für die Verwirklichung der Vertragsziele notwendig ist, und dass die EU in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig wird, wenn die Ziele einer legislativen Maßnahme auf EU-Ebene wirksamer erreicht werden können als auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene.

³ [ABl. C 434 vom 15.12.2017, S.11](#); [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192](#); [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45](#); [ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 51](#); [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22](#).

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf.

- 3.2 Der EWSA betont, dass diese Grundsätze in einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU besonders wichtig sind, und begrüßt ausdrücklich die Instrumente zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, die mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen wurden: von der Subsidiaritätsprüfung vor der Annahme eines Rechtsakts hin zur Subsidiaritätsbeschwerde nationaler Gesetzgebungsorgane.
- 3.3 Der EWSA betont zudem, dass alle im AEUV vorgesehenen Bereiche ein gut funktionierendes Europa erfordern und dass das Subsidiaritätsprinzip nicht missbraucht werden darf, um EU-Maßnahmen mit eindeutigem europäischem Mehrwert entgegenzuwirken, von vornherein nationale Ansätze zu bevorzugen oder die EU gar ganz aus wesentlichen Politikbereichen herauszuhalten. Es sollten nur Regeln mit einem europäischen Mehrwert verabschiedet werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass den Herausforderungen, mit denen der Kontinent derzeit konfrontiert ist, nicht durch Renationalisierung im Sinne von „weniger Europa“ begegnet werden sollte, sondern dass mutige Schritte in Richtung eines besseren und bürgerfreundlicheren Europas unternommen werden müssen, durch das auch der Zusammenhalt gefördert wird.
- 3.4 Der EWSA stellt fest, dass die Mitgliedstaaten im Gesetzgebungssystem der EU gerade bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht eine wesentliche Rolle spielen, da Richtlinien im Hinblick auf das zu erreichende Ergebnis bindend sind, die Art und Weise der Umsetzung jedoch von den nationalen Regierungen selbst festgelegt wird, die auch höhere Standards einführen können, sofern sie dies als sinnvoll erachten und dies im Einklang mit dem EU-Recht steht. Gleichzeitig sollte die Umsetzung die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für sämtliche Teilnehmer des Binnenmarkts nicht behindern, da dies wichtig für dessen ordnungsgemäßes Funktionieren ist.
- 3.5 Während die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich sind, Richtlinien exakt und fristgerecht umzusetzen, wacht die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge über die ordnungsgemäße Umsetzung auf nationaler Ebene. Diese gemeinsame Verantwortung sollte von Beginn des Gesetzgebungsverfahrens an klar erkennbar sein. Die reibungslose Umsetzung hängt von einer klaren, transparenten und umfassenden Folgenabschätzung als Grundlage neuer EU-Vorschriften, einer eindeutigen und einfachen sprachlichen Formulierung des Vorschlags sowie realistischen Umsetzungsfristen ab.
- 3.6 Der EWSA warnt jedoch davor, dass die Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unzureichend bzw. unwirksam sein kann, selbst wenn die oben genannten Anforderungen erfüllt sind. Er fordert die Kommission erneut auf⁵, ihre Anstrengungen entsprechend ihren Zuständigkeiten systematisch zu verstärken, um Fälle, in denen Mitgliedstaaten EU-Rechtsvorschriften fehlerhaft oder gar nicht umsetzen, schneller und strenger zu verfolgen, nachdem alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgeschöpft sind.

⁵ [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S 22](#); [ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10](#).

- 3.7 Der EWSA stellt fest, dass es einige rechtliche und politische Initiativen gibt, die als Überziehung der Zuständigkeit der EU-Institutionen und als Einmischung in die Domänen und Entscheidungen der Mitgliedstaaten gewertet werden (z. B. im Bereich der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen und Initiativen der Gewerkschaften in den einzelnen Ländern, bei Renten-, Gesundheits- und anderen Systemen der sozialen Sicherheit oder bei berufsständischen Regelungen, etwa in Bezug auf die Kriterien für Qualifikationen im Gesundheitswesen).

Der EWSA spricht sich deshalb nicht nur dagegen aus, dass die EU-Institutionen ihre Zuständigkeiten überziehen, sondern auch dagegen, dass wichtige Regelungsbereiche des AEUV, beispielsweise Verbraucherschutz, Umweltschutznormen und europäische Sozialpolitik, unter dem Vorwand der Subsidiarität auf die nationale Ebene übertragen werden.

4. Vermeidung unnötigen Regelungs- und Verwaltungsaufwands – Gold Plating

4.1 Die Debatte über Gold Plating

- 4.1.1 Bei der Umsetzung von EU-Vorschriften gehen die Mitgliedstaaten bisweilen über die in der Vorschrift (gewöhnlich in einer Richtlinie) festgelegten Mindestanforderungen hinaus oder schöpfen die in der Richtlinie enthaltenden Möglichkeiten für Vereinfachungen nicht aus. Dies wird vielfach als Gold Plating bezeichnet. Im ersten Fall handelt es sich um aktives Gold Plating, im zweiten um passives Gold Plating.

- 4.1.2 Innerhalb des EWSA gibt es verschiedene Auffassungen zum Gold Plating, die die unterschiedlichen Standpunkte der einzelnen Akteure widerspiegeln. Für einige Interessenträger ist es ein Übermaß an Vorschriften, Leitlinien und Verfahren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, das unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht und die Umsetzung der angestrebten politischen Ziele, die durch einen solchen Rechtsakt verwirklicht werden sollen, behindert. Andere Interessenträger sind jedoch der Ansicht, dass mit der Verwendung des stigmatisierten Begriffs Gold Plating höhere Standards, die in einigen Mitgliedstaaten auf demokratischem Wege beschlossen und ins Rechtssystem aufgenommen wurden, in Frage gestellt werden könnten, vor allem im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltrecht sowie im Hinblick auf freie Berufe.

- 4.1.3 Der EWSA fordert einen pragmatischen und ausgewogenen Ansatz und wird sich für die Zwecke dieser Stellungnahme im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom Mai 2016 um eine neutrale und präzisere Terminologie bemühen.

4.2 Definition von Gold Plating

- 4.2.1 Der EWSA schlägt vor, Gold Plating präziser zu definieren. In den Fällen, in denen Mitgliedstaaten den Inhalt von EU-Vorschriften ambitionierter umsetzen (in Bezug auf den Regelungsgegenstand oder Verfahrensfragen) oder bestrebt sind, im Einklang mit dem nationalen Recht vorzugehen, könnte von „weitergehenden“ oder „stringenteren“ Bestimmungen oder „höheren Anforderungen“ gesprochen werden. Er schlägt vor, den Ausdruck Gold Plating nur dann zu verwenden, wenn bei der Umsetzung von

EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht unangemessene und unnötige Ergänzungen vorgenommen werden, die im Lichte eines oder mehrerer Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme nicht gerechtfertigt sind oder die einen unnötigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. In jedem Fall ist der Ausdruck Gold Plating sehr allgemein, seine Übersetzung in viele Sprachen ist irreführend, und er sollte durch einen konkreteren Ausdruck ersetzt werden.

4.2.2 Unabhängig von der Terminologie (und selbst wenn der Ausdruck Gold Plating möglicherweise verwendbar wäre) bekräftigt der EWSA, dass sich dieser Begriff insbesondere nicht beziehen sollte auf:

- die Einschränkung eingeführter Standards in Bereichen wie dem Arbeits-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltrecht im Zusammenhang mit der Umsetzung und Anwendung von EU-Vorschriften
- nationale Maßnahmen, die keinen (sachlichen oder zeitlichen) Zusammenhang zur Umsetzung von EU-Vorschriften aufweisen
- die Konkretisierung allgemeiner Bestimmungen einer EU-Vorschrift im Zuge ihrer Umsetzung (etwa Festlegung konkreter rechtlicher Sanktionen bei Verstößen)
- die Anwendung einer von mehreren ausdrücklich genannten Optionen für die Umsetzung von EU-Recht
- vorteilhaftere nationale Bestimmungen, die auf der Grundlage des Regressionsverbots im EU-Recht über die Mindeststandards hinausgehen
- die Anwendung des Inhalts einer Richtlinie auf ähnliche Fälle im Interesse der Kohärenz und Konsistenz nationaler Rechtsvorschriften.

4.2.3 Der EWSA bekräftigt, dass das Subsidiaritätsprinzip es den Mitgliedstaaten erlaubt, strengere Vorschriften einzuführen, wenn sie ihr Recht auf Verwirklichung verschiedener Ziele wahrnehmen (etwa in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt), und zu zeigen, dass sie sich einem hohen Schutzniveau, der besonderen Natur eines rechtlichen Instruments wie einer Richtlinie oder bestimmten Zuständigkeitsgrenzen verpflichtet fühlen. Der EWSA betont, dass eine solche strengere Handhabung nur nach einem transparenten und umfassenden Austausch mit den Sozialpartnern und Interessenträgern sowie im Geiste des gegenseitigen Verständnisses und eines ausgewogenen Beschlussfassungsverfahrens erfolgen sollte.

4.3 Gold Plating und bessere Rechtsetzung

4.3.1 Im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung erkennt die Kommission das Recht der Mitgliedstaaten an, über die in der EU-Rechtsetzung festgelegten Standards hinauszugehen (Gold Plating), ist jedoch besorgt über den diesbezüglichen Mangel an Transparenz. Das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Belgien, Deutschland und Österreich haben Verfahren geschaffen, um Fälle von Gold Plating zu ermitteln. Im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden wird Gold Plating mittels einer zentralisierten offiziellen Politik reguliert, mit der das Wirtschaftswachstum gefördert werden soll.

- 4.3.2 Der EWSA stellt die geltenden Verträge, insbesondere die Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten, in keiner Weise in Frage, betont jedoch, dass die allgemeinen „Grundsätze des Unionsrechts zu beachten [sind], wie die Grundsätze der demokratischen Legitimität, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie Rechtssicherheit“. Dies bedeutet unter anderem, die demokratische Souveränität, Freiheit und Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gestaltung nationaler Gesetze und Verfahren zu respektieren, bei denen die diesbezügliche Rolle der Sozialpartner angemessen berücksichtigt worden ist. Der EWSA hat sich seit jeher dafür ausgesprochen, dass die Abfassung der Rechtsvorschriften der EU einfacher, klarer und konsistenter und das Gesetzgebungsverfahren transparenter werden muss.
- 4.3.3 Der EWSA hat wiederholt betont, dass die „europäischen Rechtsvorschriften [...] ein wesentlicher Integrationsfaktor [sind], der keine Belastung oder zu verringernde Kosten darstellt. Wenn die Rechtsvorschriften [ausgewogen], verhältnismäßig [und nichtdiskriminierend] sind, dann sind sie vielmehr ein Garant des Schutzes, der Förderung und der Rechtssicherheit, die für sämtliche Akteure und europäischen Bürger wichtig sind.“⁶ In diesem Sinne betont er erneut seinen Standpunkt, dass Rechtsetzung notwendig ist, um die Ziele des EU-Vertrags zu verwirklichen und geeignete Rahmenbedingungen für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zum Vorteil der Bürger, Unternehmen und Arbeitnehmer zu schaffen.⁷ Außerdem trägt Rechtsetzung gemäß Artikel 3 AEUV dazu bei, das Wohlergehen zu verbessern, das öffentliche Interesse und die Grundrechte zu schützen, ein hohes Sozial- und Umweltschutzniveau zu fördern und Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sicherzustellen. Darüber hinaus sollte sie Wettbewerbsverzerrung und Sozialdumping verhindern.⁸
- 4.3.4 Bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht fügen die Mitgliedstaaten mitunter Elemente hinzu, die mit den betreffenden EU-Rechtsvorschriften in keinem eindeutigen Zusammenhang stehen. Der EWSA ist der Auffassung, dass diese Hinzufügungen entweder in den Umsetzungsvorschriften oder durch diesbezügliche Dokumente kenntlich gemacht werden müssen. Es ist grundsätzlich legitim, dass Mitgliedstaaten EU-Rechtsakte, die der Mindestharmonisierung dienen, ergänzen, sofern dies transparent erfolgt und die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Es gibt viele Beispiele für eine nicht-minimale Umsetzung von Richtlinien in den Mitgliedstaaten, die als Gold Plating betrachtet werden können.
- 4.3.5 Der EWSA betont, dass die Mitgliedstaaten im Fall einer Mindestharmonisierung durchaus Bestimmungen vorsehen können, die folgenden Zielen dienen: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, angemessener sozialer Schutz, dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und Bekämpfung von Ausgrenzung (Artikel 151 AEUV), Förderung und Entwicklung von KMU und hohes Niveau beim Schutz von Gesundheit und Verbraucherrechten (Artikel 168 und 169 AEUV) sowie Schutz der Umwelt (Artikel 191 AEUV) – ohne dabei jedoch unnötigen Regelungs- oder Verwaltungsaufwand zu verursachen.

⁶ Vgl. unter anderem Ziffer 1.2 der Stellungnahme des EWSA zu REFIT, [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45](#).

⁷ COM(2012) 746 final, S. 2.

⁸ [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45](#), Ziffer 2.1.

4.4 Nach Auffassung des EWSA tragen folgende Maßnahmen dazu bei, unnötigen Regelungs- und Verwaltungsaufwand zu vermeiden:

- Die Kommission sollte im Rahmen der europäischen Rechtsetzung integrierte Folgenabschätzungen durchführen, bei denen für jeden wesentlichen Rechtsakt unnötiger Aufwand sowie jede andere Auswirkung angemessen berücksichtigt werden.
- Die EU-Vorschriften müssen im Hinblick auf ihren eigenen Beitrag im konkreten Fall bewertet werden, um eine gezielte Harmonisierung zu erreichen, die den Umständen entsprechend in einigen Bereichen stärker ausgeprägt ist als in anderen. Es ist an der Kommission, auf Grundlage der Folgenabschätzung das passendste Harmonisierungsniveau vorzuschlagen und dabei ein hohes Schutzniveau sicherzustellen.
- Die Mitgliedstaaten sollten bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in einzelstaatliches Recht auf nationaler und regionaler Ebene vollkommen transparent mit allen zusätzlichen Anforderungen umgehen, die den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum beeinträchtigen könnten.
- Dass ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften vorsieht als ein anderer, bedeutet nicht automatisch, dass letzterer unverhältnismäßige und mit EU-Recht unvereinbare Vorschriften erlassen hat. Dies muss der Mitgliedstaat im Einzelfall bewerten und dabei die Standpunkte aller Interessenträger sowie den gesamten ordnungspolitischen Kontext berücksichtigen. Folgenabschätzungen könnten hier ein wichtiges Werkzeug sein.
- Die Notwendigkeit zusätzlicher Anforderungen im Rahmen der Umsetzung einer Richtlinie sollte in jedem Falle durch beigefügte Dokumente belegt werden, in denen die speziellen Gründe für diese Hinzufügungen transparent dargelegt werden.

4.5 Um zu verhindern, dass Unternehmen und andere Interessenträger gegenüber entsprechenden Akteuren in anderen Mitgliedstaaten einen Wettbewerbsnachteil haben, sollte die Kommission Leitlinien festlegen, die den Mitgliedstaaten dabei helfen, die Anforderungen eines Rechtsakts korrekt in einzelstaatliches Recht umzusetzen und gleichzeitig die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zu wahren sowie faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen. Der EWSA bekräftigt in dieser Hinsicht seine Forderung nach bestmöglicher Einbeziehung der Sozialpartner und anderer einschlägiger Interessenträger in die Umsetzung sowie einer engen Einbindung der Mitgliedstaaten und der nationalen und regionalen Parlamente in die entsprechenden Ex-post-Bewertungen.⁹

4.6 Empfehlungen des EWSA für eine effiziente Umsetzung:

4.6.1 Die Mitgliedstaaten sollten die Fristen für die Umsetzung beachten, damit ausreichend Zeit für die Anhörung aller relevanten Interessenträger zur Verfügung steht.

- Bei der Vorbereitung der nationalen Rahmenpositionen für die ersten Verhandlungen in den Arbeitsgremien der Mitgliedstaaten muss die Frist für die Umsetzung beachtet werden.

⁹

[ABI. C 262 vom 25.7.2018, S. 22, Ziffer 1.2.](#)

- Es sollte geprüft werden, ob in der Richtlinie nicht zwei Fristen vorgesehen sind: eine für die Erstellung des nationalen Umsetzungsrechtsakts und eine für das Inkrafttreten des EU-Rechtsakts.
- Die Umsetzungsfrist muss eingehalten und über das gesamte Legislativverfahren hinweg überwacht werden.
- Die Pläne der Kommission für die Umsetzung bieten Hilfe und Unterstützung.

4.6.2 Konsultationen:

- Auf EU-Ebene kann sich die Unterstützung, die die Kommission im Umsetzungsverfahren bereitstellt, beispielsweise Empfehlungen und Diskussionen in Expertengruppen, als sinnvoll erweisen und zu einem übereinstimmenden Verständnis unter den Mitgliedstaaten beitragen.
- Die Europäische Kommission sollte die bestehenden Verfahren für die Umsetzung (Leitlinien) anpassen, nicht nur um sicherzustellen, dass die Umsetzung von Richtlinien nicht im Widerspruch zum europäischen Recht steht, sondern auch um die Effizienz der Umsetzung zu gewährleisten.
- Die Bereitstellung spezieller Online-Plattformen (wie des bereits existierenden elektronischen Notifizierungssystems) oder einer elektronischen Datenbank für konkrete EU-Rechtsakte zum Austausch bewährter Verfahren durch die Kommission könnte weiterentwickelt werden. Das Regieren auf mehreren Ebenen sollte gefördert werden und alle relevanten Akteure umfassen.

4.6.3 Begrifflichkeiten und delegierte Rechtsakte:

- Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, während des gesamten Verhandlungsprozesses im Rat auf präzise und vereinbarte Formulierungen zu achten.
- Grundlegende Begriffe und Definitionen müssen so schnell wie möglich in der Anfangsphase der Verhandlungen klar definiert werden.
- Die Kommission muss unterschiedliche Bedeutungen von Termini und Definitionen in den Mitgliedstaaten berücksichtigen.
- Die Begriffsbestimmungen in einem Rechtsakt sollten mit denjenigen in anderen EU-Rechtsakten übereinstimmen.
- Delegierte Rechtsakte sollten den in Artikel 290 AEUV festgelegten Anforderungen unterliegen, wonach im zugrundeliegenden Rechtsakt klare und explizite Begriffsbestimmungen vorzunehmen sind.
- Delegierte Rechtsakte sollten nur für nicht wesentliche Aspekte des zugrundeliegenden Rechtsakts erlassen werden, und nur diese Teile dürfen ergänzt oder geändert werden.¹⁰

¹⁰

CES248-2013 (Informationsbericht); [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 145](#).

5. Bestimmte sensible Bereiche

5.1 Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF)

5.1.1 Die europäische Kohäsionspolitik, insbesondere die Strukturfonds und der Europäische Sozialfonds, wird in einem komplexen administrativen, institutionellen und ordnungspolitischen Umfeld umgesetzt und ist ein spezieller Bereich, in dem eine unnötige und schwerfällige Umsetzung der EU-Politik Schaden kann. In diesem Kontext gewährleisten nationale und/oder regionale Vorschriften oft nicht nur die Einhaltung von (europäischen) Mindestanforderungen, sondern „packen noch einen drauf“. Viele dieser Regeln führen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Bemerkenswerterweise beruhen zusätzliche Anforderungen oft auf der Annahme, dass sie wichtig, nützlich, notwendig und das Ergebnis eines demokratischen Prozesses seien.

5.1.2 Der EWSA fordert die Kommission auf, im Zuge der Vorbereitung des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2021-2027 den unnötigen Verwaltungsaufwand rasch anzugehen, der ESIF-Investitionen stark behindert, darunter Vorschriften für staatliche Beihilfen und die Vergabe öffentlicher Aufträge, Prüfverfahren und die verzögerte, manchmal sogar erst rückwirkende Annahme allgemeiner, detaillierter Leitlinien. Die Verantwortung für den Abbau bzw. die Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands liegt bei allen Akteuren.

5.1.3 Unangemessene Verfahren können im gesamten ESIF-Umsetzungssystem zu mangelndem Vertrauen führen: Risikoscheu auf allen Ebenen, eine inkohärente Auslegung der Antworten der unterschiedlichen Generaldirektionen der Kommission, nach wie vor existierende Lücken in der Harmonisierung der ESIF-Vorschriften auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene, Angst vor der Nichteinhaltung des Beihilferechts, unterschiedliche Ansätze auf EU-Ebene (Schwerpunkt auf Transparenz) und nationaler Ebene (Schwerpunkt auf dem Kosten-Nutzen-Verhältnis) bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie unterschiedliche nationale Verwaltungskulturen.

5.1.4 Auch unangemessene Verfahren können sich sowohl auf Begünstigte als auch auf programmführende Stellen negativ auswirken, Verwaltungskosten und -aufwand bei der ESIF-Umsetzung erhöhen und die Attraktivität der ESIF mindern. Fehlende alternative Konfliktlösungsmechanismen können Probleme für Unternehmen, insbesondere für KMU, mit sich bringen, beispielsweise Zahlungsverzug, administrative Überlastung, unangemessene Kontrolle, Ablehnung von Projekten, Ausschluss aus Kollektivmaßnahmen usw. Der EWSA plädiert deshalb für die Schaffung spezieller Konfliktlösungssysteme.

5.1.5 Empfehlungen für künftige Maßnahmen im Zeitraum 2021-2027

5.1.5.1 Verringerung des Aufwands für Verwaltung und Kontrolle:

- Rasche Maßnahmen auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, um redundante Verfahren, Prozesse und Vorgehensweisen zu ermitteln und wenn möglich zu beseitigen und auf der Grundlage bewährter Verfahren wirksamere Lösungen vorzuschlagen.

- Eine wesentliche Ursache für die Komplexität der ESIF ist die gemeinsame Verwaltung. Es sollte ein „integrierter Ansatz“ angewandt werden, bei dem die Verwaltung und Kontrolle der ESIF auf der Grundlage nationaler Standards erfolgt („dezentrale Verwaltung“).
- Die Mitgliedstaaten überprüfen selbst die Leistung ihrer Systeme für Rechnungsprüfung, Verwaltung und Kontrolle, um überflüssige und sich überschneidende Regelungen zu ermitteln und zu beseitigen, wobei zugleich die korrekte Verwendung der EU-Mittel gewährleistet sein muss.
- Die Kommission muss bei der Entwicklung einschlägiger Vorschriften und Verfahren verstärkt die Intensität der Finanzhilfen und die Besonderheiten der verschiedenen Umsetzungsmodelle und -verfahren (d. h. Zuschüsse, Finanzinstrumente, vereinfachte Kostenregelungen usw.) berücksichtigen.

5.1.5.2 Der EWSA fordert, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen vereinfacht und stringent gestaltet und alle Unsicherheiten bezüglich ihrer Anwendung beseitigt werden. Es sollten Änderungen erwogen werden, gegebenenfalls auch der anwendbaren Vorschriften, sodass ähnliche ESIF-Projekte genauso behandelt werden wie Projekte, die aus den EFSI finanziert werden und Programme, die direkt von der Kommission verwaltet werden, beispielsweise Horizont 2020. Gleichzeitig mahnt der EWSA an, Unterlagen zur Auslegung, Leitlinien und Frage-und-Antwort-Dokumente so zu beschränken, dass sie nicht zu einer weiteren Ebene von De-facto-Gesetzgebung werden, und empfiehlt, sie durch eine umfassende Verbreitung empfehlenswerter Verfahren zu ersetzen und sicherzustellen, dass sie in keinem Fall rückwirkend Anwendung finden. Der EWSA fordert die Kommission dazu auf, nicht auf Basis einer Anfrage oder eines Problems in einem oder wenigen Mitgliedstaaten Leitlinien zu erstellen, die für alle Mitgliedstaaten gelten.

5.1.5.3 Der EWSA schlägt vor, eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern der einschlägigen Generaldirektionen und Fonds zu bilden, die sich mit den verschiedenen Ansätzen im Umgang mit den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge befasst, die Bestimmungen gegebenenfalls einheitlich auslegt, konsistente Beratung anbietet und einen einheitlichen Ansatz bei der Anwendung von Finanzkorrekturen verfolgt.

5.1.5.4 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass der Grundsatz der Subsidiarität bei der Umsetzung der ESIF besser berücksichtigt werden und die nationalen Behörden entsprechend prüfen sollten, ob die nationalen Vorschriften eingehalten werden. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, die für den neuen Programmplanungszeitraum vorgesehenen Vereinfachungsmöglichkeiten vollständig auszuschöpfen, kein Gold Plating zu betreiben, was sich hier auf alle Normen, Leitlinien und Umsetzungsverfahren bezieht, die im Hinblick auf die von den Verwaltungsbehörden festgelegten politischen Ziele als unnötig erachtet werden, und unnötigen Verwaltungsaufwand zu beseitigen.

5.2 Hin zu einer besseren Rechtsetzung

5.2.1 Der EWSA betont, dass ein unnötiger Regelungs- und Verwaltungsaufwand hinderlich für Unternehmen, Bürger und öffentliche Stellen ist. Er hebt erneut hervor, dass eine vereinfachte, konsistente und hochwertigere Rechtsetzung notwendig ist, die für die Beteiligten gut

verständlich ist und die sie transparent umsetzen müssen. Gleichmaßen ist die Beteiligung aller vier Regierungsebenen – EU-, nationale, lokale und regionale Ebene – unabdingbar.

- 5.2.2 In einigen Mitgliedstaaten gibt es nationale Ausschüsse, vor denen die Regierungen Vorschriften, die über die im EU-Recht festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen (Gold Plating), begründen müssen. Mitgliedstaaten, die nicht über solche Gremien verfügen, müssen keine neuen Verwaltungsstrukturen schaffen, doch sollte die Annahme von Anforderungen, die über EU-Standards hinausgehen, in diesen Ländern in transparenter Weise erfolgen.
- 5.2.3 Wie in früheren Stellungnahmen¹¹ empfiehlt der EWSA, die Auswirkungen auf KMU in den Folgenabschätzungen zu Vorschlägen für neue EU-Rechtsakte gründlicher zu bewerten. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, die Möglichkeit auszuschöpfen, Kleinstunternehmen im Einklang mit dem EU-Recht Ausnahmen von bestimmten Vorschriften zu gewähren. Der EWSA betont erneut, dass Ziele für die Verringerung des Verwaltungsaufwands auf einer umfassenden Bewertung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Dialogs mit Interessenträgern festgelegt werden sollten. Das derzeit bestehende Schutzniveau für Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer, Investoren sowie die Umwelt darf bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in keinem Mitgliedstaat in Frage gestellt werden.¹²
- 5.2.4 Der EWSA bekräftigt die Gleichwertigkeit und Homogenität der unterschiedlichen Ziele der EU-Politikbereiche im Einklang mit dem Vertrag und verweist insbesondere auf eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität.
- 5.2.5 Der EWSA fordert die Kommission auf, wann immer angebracht und gerechtfertigt auch anreizbasierte Modelle sowie internationale Standards und Leitlinien in Erwägung zu ziehen.

6. Auswirkungen auf Beschäftigungs-, Verbraucher- und Umweltstandards

- 6.1 In den vergangenen Jahrzehnten wurde eine Reihe von EU-weiten Mindeststandards im Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutz eingeführt, mit denen die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU nach oben angeglichen werden sollen d. h., dass gemäß Artikel 151 AEUV für stärkere soziale Konvergenz gesorgt werden soll.
- 6.2 Der EU-Gesetzgeber hat bewusst die Möglichkeit zugelassen, dass in den Mitgliedstaaten Mindeststandards umgesetzt werden, solange die Grundsätze der EU-Verträge und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfüllt sind. Im Ergebnis dessen ist in Richtlinien vorgesehen, dass Mitgliedstaaten ihre höheren Standards bei der Umsetzung berücksichtigen können. Der EWSA betont, dass in den Mitgliedstaaten, wenn diese denn ambitioniertere Schutzstandards einführen wollen, unter anderem die Grundsätze der besseren Rechtsetzung berücksichtigt werden können.

¹¹ [ABl. C 197 vom 8.6.2018, S. 1.](#)

¹² [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22.](#) Ziffern 4.7.1 und 4.8.3.

- 6.3 Diese nationalen Standards sind das Ergebnis eines demokratischen Verhandlungsprozesses, an dem die europäischen und nationalen Sozialpartner umfassend beteiligt waren, und sie sind im Interesse von Arbeitnehmern, Verbrauchern und Unternehmen. Gemäß den Zielen des EU-Vertrags sollte die Festlegung solcher Mindeststandards dem besseren Funktionieren des Binnenmarkts dienen und darf sich zugleich nicht negativ auf höhere Schutzniveaus auf nationaler Ebene auswirken. Daher enthalten Mindeststandards im EU-Recht oft ausdrücklich ein sogenanntes Regressionsverbot, wonach die Umsetzung der Richtlinie nicht als Rechtfertigung für die Absenkung möglicherweise höherer nationaler Standards auf den EU-Standard dienen darf. Dies bedeutet allerdings nicht, dass nationale Standards in Stein gemeißelt sind und nicht verändert werden dürfen.
- 6.4 Im Verlauf der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht könnten die Mitgliedstaaten Folgenabschätzungen vornehmen, um soziale, wirtschaftliche und sonstige Auswirkungen zu bewerten.
- 6.5 In der Sozialpolitik wie auch beim Verbraucher- und Umweltschutz hat die EU-Gesetzgebung dafür gesorgt, dass höhere Standards in den Mitgliedstaaten nicht ausgehöhlt werden dürfen und gewahrt werden müssen. Dabei wurden alle Interessenträger in die Folgenabschätzungen einbezogen. In dieser Hinsicht hat der EWSA wiederholt festgestellt, dass mit der Agenda für bessere Rechtsetzung Rechtsvorschriften der Union von hoher Qualität verabschiedet werden sollten, ohne dabei die wichtigsten politischen Ziele zu unterminieren oder Druck im Sinne einer Deregulierung in Bezug auf sozialen Schutz, Umweltschutz und Grundrechte zu erzeugen.¹³
- 6.6 Der EWSA hebt erneut hervor, dass europäische Mindeststandards, vor allem im Bereich der EU-Sozialpolitik, darauf abzielen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU einander anzugleichen, um so eine stärkere soziale Konvergenz auf möglichst hohem Niveau zu erreichen. Mindestanforderungen in EU-Richtlinien sollten nicht im Sinne eines „Höchststandards“ ausgelegt werden, der im Zuge der Umsetzung in einzelstaatliches Recht nicht überschritten werden darf.

¹³ [ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 22](#) (Ziffern 1.1 und 3.4), [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45](#) (Ziffern 2.1-2.2, 2.5), [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 192](#) (Ziffer 2.4).

- 6.7 Der EWSA unterstützt die Initiative für bessere Rechtsetzung und erkennt ihren Nutzen an. Zugleich gibt er zu bedenken, dass sie keinesfalls als Vorwand für die Absenkung von Anforderungen herhalten darf, insbesondere in Bereichen wie Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsrecht, Förderung des Wohlstands, des Wachstums und der Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze. Der EWSA warnt davor, dass dies der zunehmenden EU-Skepsis in breiten Teilen der Bevölkerung Vorschub leisten könnte. Nach Auffassung des EWSA darf die Akzeptanz des europäischen Einigungsprozesses in der Öffentlichkeit nicht durch einen Regelungswettbewerb um möglichst niedrige Standards gefährdet werden.

Brüssel, den 19. September 2018

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
