

Herrmann, Karolin

Research Report

Die Bürokratisierung der EU

DSi kompakt, No. 11

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Herrmann, Karolin (2014) : Die Bürokratisierung der EU, DSI kompakt, No. 11, DSI - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97278>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DSi kompakt

Die Bürokratisierung der EU

von Karolin Herrmann

Der aktuelle Haushaltsplan der EU sieht für das Haushaltsjahr 2014 ein Budget von 135,5 Mrd. Euro vor. In dem Budget sind Verwaltungsausgaben in Höhe von 8,4 Mrd. Euro eingeplant. Damit machen die Verwaltungsausgaben der EU rund 6 Prozent ihres Jahreshaushalts aus. (Vgl. *European Commission 2014a*, S. 1)

Die Höhe der EU-Verwaltungsausgaben erscheint zunächst relativ gering; schließlich geben die EU-Mitgliedstaaten jährlich rund 2.200 Mrd. Euro für ihre Verwaltungen aus (vgl. *European Commission/Vertretung in Deutschland 2014*, S. 1). Doch der Vergleich hinkt: Erstens ist die EU kein Staat, sondern ein Verbund aus 28 souveränen Staaten. Zweitens hat die EU-Verwaltung vergleichsweise wenig „ausführende Funktionen“. Ein Großteil der Beamten in den EU-Mitgliedstaaten sind Lehrer, Polizisten oder Beschäftigte in der Finanzverwaltung. Letztlich wird bei einer ausschließlichen Betrachtung der 55.000 in den europäischen Institutionen arbeitenden Menschen verkannt, dass es in den EU-Mitgliedsländern bereits Tausende von Beamten gibt, deren Tätigkeitsgebiete sich ausschließlich auf die EU beziehen (BSPiel). (Vgl. *Haller 2009*, S. 233f., *European Commission/Vertretung in Deutschland 2014*, S. 1 und Gesamthaushaltsplan der EU 2014).

Für die Entwicklung der „Eurokratie“ sollen drei Indikatoren herangezogen werden – das Volumen der EU-Gesamt- und Verwaltungsausgaben sowie die Zahl der EU-Beamten und der EU-Rechtsakte.

1. Zwischen 1968 und 2012 haben sich die Gesamtausgaben der EU von 0,081 Mrd. Euro auf 139 Mrd. Euro erhöht. Die Verwaltungsausgaben sind im gleichen Zeitraum von 0,073 Mrd. Euro auf 7,4 Mrd. Euro gestiegen. Somit haben sich die Gesamtausgaben der EU im Berichtszeitraum um den Faktor 1700 erhöht und die Verwaltungsausgaben um den Faktor 1000. (Vgl. *Haller 2009*, S. 242f. und *European Commission 2014b*)
2. Die Anzahl der Beamten in den EU-Institutionen (inkl. der dezentralen Einheiten und der Zeitbediensteten) hat sich zwischen 1968 und 2012 von absolut 9.026 auf 46.347 erhöht. Derzeit beläuft sich die Anzahl der EU-Beamten auf 46.625 (in Planstellen). Die Verteilung der EU-Beamten auf die verschiedenen EU-Institutionen ist in der unten stehenden Tabelle abgebildet. (Vgl. Gesamthaushaltsplan der EU 2014, S. 117, Gesamthaushaltsplan der EU 2012, S. 117 und *Haller 2009*, S. 236) Mit 24.901 Planstellen bezieht sich der Großteil der EU-Beamten auf die *Europäische Kommission* (vgl. Gesamthaushaltsplan der EU 2014, S. 117). Die Stellenpläne weisen nur die Beamtenstellen aus. Daneben gibt es aber noch Vertragsbedienstete, die keinen Beamtenstatus haben. Im Jahr 2011 belief sich die Anzahl der Vertragsbediensteten in den EU-Institutionen auf 8.910 und die Anzahl der parlamentarischen Assistenten auf 1.508.

Zudem beschäftigte die EU noch 3.108 Ortskräfte in Drittstaaten (Vgl. *Europäisches Parlament/Haushaltskontrollausschuss 2012, S. 2*)

3. Auch die Anzahl der Gesetzgebungs- und Regulierungsaktivitäten der EU (bzw. EG) hat sich rasant erhöht. Im Zeitraum 1976-1980 belief sich die Anzahl der auf europäischer Ebene erlassenen Richtlinien, Regulierungen und Beschlüsse auf 6.408. Im Berichtszeitraum 2006-2010 belief sich die entsprechende Zahl auf 11.873. Hinzu kommt eine Reihe weiterer Verwaltungsaktivitäten, die sich zum Beispiel in den Mitteilungen der Kommission, in internationalen Abkommen, in Weiß- oder Grünbüchern niederschlagen. (Vgl. *Haller 2009, S. 244* und *EUR-Lex 2014*)

Tabelle: Genehmigter Personalbestand der EU für das Haushaltsjahr 2014

Organe/Einrichtungen	Dauerplanstellen	Planstellen auf Zeit
Europäisches Parlament	5.622	1.151
Europäischer Rat und Rat	3.065	36
Europäische Kommission	24.463	438
Gerichtshof der EU	1.555	436
Rechnungshof	743	139
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	685	35
Ausschuss der Regionen	489	43
Europäischer Bürgerbeauftragter	45	22
Europäischer Datenschutzbeauftragter	45	-
Europäischer Auswärtiger Dienst	1.660	1
Dezentrale Agenturen	128	4.977
Europäische gemeinsame Unternehmen	62	319
Europäisches Innovations- und Technologieinstitut	-	39
Exekutivagenturen	-	427
Gesamt	38.562	8.063

Quelle: *Genehmigter Haushaltsplan der EU für das Jahr 2014.*

Der Fokus dieser Analyse soll zunächst auf den Gesetzgebungs- und Regulierungsaktivitäten der EU liegen: Die Zunahme des gesetzgeberischen Outputs war anfänglich vornehmlich der Integration des Binnenmarkts und der Verwirklichung der damit verbundenen Grundfreiheiten geschuldet. In der Folgezeit zeichnete sich jedoch eine zunehmende Regulierungsdichte ab. Die nahezu inflationäre Entwicklung der europäischen Rechtsakte hat zu einer zunehmenden Unübersichtlichkeit der europäischen Rechtsordnung und Bürokratisierung des öffentlichen Lebens geführt. (Vgl. *Haller 2009, S. 243f.*) So wurden im vergangenen Jahr allein 1.011 Verordnungen und noch einmal 388 Änderungsverordnungen herausgegeben. Hinzu kamen 14 Richtlinien und 64 Änderungsrichtlinien. Weiterhin erließen das *Europäische Parlament*, der *Europäische Rat*, die *Europäische Kommission* und die sonstigen EU-Institutionen 679 beschlusskräftige Entscheidungen und entsprechende Rechtsakte. (Vgl. *EUR-Lex 2014*)

Im Folgenden sollen kurz einige Richtlinien bzw. Verordnungen vorgestellt werden, die exemplarisch für die ausufernden Regulierungsaktivitäten der EU stehen.

Beispiele fragwürdiger Regelungen:

1. „Staubsauger ohne Puste“

Die Verordnung (EU) Nr. 666/2013 der Kommission vom 8. Juli 2013 legt Anforderungen für die umweltgerechte Gestaltung von Staubsaugern fest. Demnach müssen Staubsauger bestimmte „Ökodesign-Anforderungen“ erfüllen. Ab 1. September 2014 muss die maximale Nennleistungsaufnahme unter 1.600 Watt liegen und ab dem 1. September 2017 unter 900 Watt. Ziel dieser Regulierung soll es sein, in den nächsten Jahren deutliche Energieeinsparungen zu erzielen. Der Energieverbrauch von Staubsaugern dürfte am Gesamtenergie-Haushalt der EU allerdings nur einen verschwindend geringen Anteil ausmachen.

2. „Kalter Kaffee“

Die Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 legt weitere Anforderungen für die umweltgerechte Gestaltung „energieverbrauchsrelevanter Produkte“ fest. So regeln die im Rahmen der „EU-Ökodesign-Richtlinie“ erlassenen Vorgaben zum Beispiel die Warmhaltefunktion von nicht-gewerblich genutzten Kaffeemaschinen. Die Warmhaltefunktion von Filter-Kaffeemaschinen mit einer Isolierkanne soll sich bereits nach fünf Minuten abschalten. Bei Maschinen ohne Isolierbehälter sollen längere Wartezeiten gelten. Die Regelungen sollen voraussichtlich ab 1. Januar 2015 in Kraft treten. Dass diese Maßnahme einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Energie- und Klimaschutzziele leistet, dürfte auch hier bezweifelt werden.

3. „Alles Marmelade?“

Die Richtlinie 2001/113/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 legt genau fest, wann ein „Fruchtmark-Erzeugnis“ als „Konfitüre“, als „Konfitüre Extra“, als „Gelee“, als „Gelee Extra“ als „Marmelade“ oder als „Gelee-Marmelade“ bezeichnet werden darf. Die Definition von Konfitüre ist die folgende: „Konfitüre ist die auf die geeignete gelierte Konsistenz gebrachte Mischung von Zuckerarten, Pülpel und/oder Fruchtmark einer oder mehrerer Fruchtsorte(n) und Wasser. Abweichend davon darf Konfitüre von Zitrusfrüchten aus der in Streifen und/oder in Stücke geschnittenen ganzen Frucht hergestellt werden.“ Auch bei diesem Regulierungsakt ist fraglich, ob der „feine Unterschied“ zwischen Konfitüre und Marmelade die EU-Beamten in Brüssel beschäftigen muss und wo der genaue Mehrwert für den Verbraucher liegt.

4. „Angaben zu gesunden Lebensmitteln“

Die Verordnung (EU) Nr. 432/2012 der Kommission vom 16. Mai 2012 legt zulässige gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel fest. So darf nur dann die Verbraucherangabe „Wasser trägt zur Erhaltung normaler körperlicher und kognitiver Funktionen bei“ verwendet werden, wenn der Verbraucher gleichzeitig darüber unterrichtet wird, dass dieser täglich mindestens 2 Liter Wasser (aus allen Quellen) verzehren sollte. Die Angabe „Zuckerfreier Kaugummi trägt zur Neutralisierung der Säuren des Zahnbelags bei“ darf nur bei Kaugummis verwendet werden, die auch wirklich zuckerfrei sind. Zudem muss der Verbraucher darüber unterrichtet werden, dass sich die positive Wirkung erst bei mindestens 20-minütigem Kauen nach dem Essen oder Trinken einstellt. Dass hier eine Notwendigkeit besteht, den „unmündigen Verbraucher“ aufzuklären, muss ebenfalls bezweifelt werden.

5. „Definition einer Pizza Napoletana“

Die Verordnung (EU) Nr. 97/2010 der Kommission vom 4. Februar 2010 liest sich wie ein Rezept. Hier wird genau definiert, wann eine „Pizza Napoletana“ eine „Pizza Napoletana“ ist: „Mehl, Wasser, Salz und Hefe werden vermischt. Ein Liter Wasser wird in die Knetmaschine gegossen, darin werden 50 bis 55 g Meersalz aufgelöst und etwa 10 % der vorgesehenen Gesamtmenge Mehl hinzugegeben. Danach werden 3 g Bierhefe aufgelöst, die Knetmaschine wird in Gang gesetzt und nach und nach werden 1,8 kg Mehl W 220-380 bis zum Erreichen der gewünschten Konsistenz hinzugegeben, die als „punktgenau richtiger Teig“ bezeichnet wird. Dieser Vorgang muss 10 Minuten dauern...“ Dass ausgerechnet die „Pizza Napoletana“ einen EU-weiten Schutz genießt, geht auf die Bemühungen eines italienischen Vereins zurück. Hier hätte sich die EU ganz klar für nicht zuständig erklären dürfen.

6. „Sicherheit am Arbeitsplatz“

Die Richtlinie 90/270/EWG des Rates vom 29. Mai 1990 legt Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten fest. Die Richtlinie sieht unter anderem vor, dass der Arbeitsstuhl kippstabil sein muss. Zudem muss der PC-Bildschirm frei von Reflexen und Spiegelungen sein, die den Benutzer stören können. Auch der Arbeitstisch muss eine ausreichend große und reflexionsarme Oberfläche besitzen und eine flexible Anordnung von Bildschirm, Tastatur, Schriftgut und sonstigen Arbeitsmitteln ermöglichen. In dieser Richtlinie reguliert die EU Dinge, die eigentlich selbstverständlich sein sollten. Es stellt sich erneut die Frage nach der Erforderlichkeit, solch eine Regelung supranational umzusetzen.

7. „Leitfähigkeit von Honig“

Die Richtlinie 2001/110/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 legt unter anderem fest, welche Merkmale Honig aufweisen muss, wenn er in den Verkehr gebracht oder in einem für den menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnis verwendet werden soll. So muss zum Beispiel Kastanienhonig eine elektrische Leitfähigkeit von mindestens 0,8 mS/cm aufweisen. Auch hier ist zu fragen, ob die EU den Verbraucherschutzgedanken nicht überdehnt.

Das Ausmaß der auf europäischer Ebene produzierten Bürokratie hat für den deutschen Steuerzahler eine besondere Bedeutung. Wie im *DSi kompakt Nr. 10 „Der EU-Haushalt im Überblick“* bereits aufgezeigt wurde, ist Deutschland absolut betrachtet der größte EU-Nettozahler. Im Jahr 2012 belief sich der deutsche Eigenmittel-Anteil auf 26,2 Mrd. Euro. Von den EU-Ausgaben entfielen im gleichen Jahr rund 12,2 Mrd. Euro auf Deutschland. Daher liegt es im besonderen Interesse der deutschen Steuerzahler, dass die EU sparsam mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln umgeht (siehe *DSi 2014*). Um die Verwaltungsausgaben der EU langfristig zu begrenzen, bieten sich unterschiedliche Handlungsempfehlungen an:

- Beendigung des doppelten Parlamentssitzes in Brüssel und Straßburg.
- Verringerung der Anzahl der EU-Kommissare. Die gegenwärtige Verfahrenspraxis, jedem EU-Mitgliedsland ein Kommissariat zu gewähren, leistet einer fortwährenden Bürokratisierung Vorschub.
- Ziel einer Verringerung des EU-Beamtenapparats, z. B. in den nächsten fünf Jahren auf unter 40.000.
- Bei neuen EU-Rechtsakten Einführung der „One in, One out“-Regel. Nach dieser Regel muss bei der Einführung einer neuen Regelung eine bisher geltende Vorschrift in einem vergleichbaren Politikbereich aufgehoben werden.
- Neue EU-Rechtsakte haben automatisch ein „Verfallsdatum“ (*Sunset Legislation*) und unterliegen einer Evaluation.
- Vereinfachung der mitgliedstaatlichen Option einer „Subsidiaritätsrüge“¹, sodass ein neuer Rechtsakt zum Beispiel bereits dann überprüfungspflichtig ist, wenn drei Mitgliedstaaten dagegen sind.

¹ Nachdem die nationalen Parlamente den Entwurf eines bestimmten Gesetzgebungsaktes erhalten haben, können sie schon derzeit in einer begründeten Stellungnahme darlegen, warum der geplante Gesetzgebungsakt nicht mit dem primärrechtlich geregelten Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht. Die Fristen und Quoren, die für eine „Überprüfungspflicht“ des Vorschlags durch das entsprechende EU-Organ erforderlich sind, erschweren allerdings eine solche Stellungnahme. Jedes Parlament hat zwei Stimmen. Die Schwelle liegt bei einem Drittel der Gesamtzahl aller Stimmen. Sie bezieht sich auf alle Mitgliedstaaten. Die Frist beträgt acht Wochen. In bestimmten Bereichen wie Justiz oder Polizei gelten andere Quoren. Siehe Koch/Kullas (2010).

Literatur

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler (2014): Der EU-Haushalt im Überblick, DSi kompakt Nr. 10, Berlin.

EUR-LEX (2014): Statistics about legislative acts, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>, Stand: 20.05.2014.

Europäisches Parlament/Haushaltskontrollausschuss (2012): Arbeitsdokument über die Reform des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten, Brüssel.

European Commission (2014a): Draft Amending Budget No. 2/2014. Volume 1 – Total Revenue, Brüssel.

European Commission (2014b): Einnahmen und Ausgaben, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm, Stand: 20.05.2014.

European Commission/Vertretung in Deutschland (2014): Die EU ist kein Verwaltungsmoloch, Berlin.

Haller, M. (2009): Die Europäische Integration als ein Elitenprozess: Das Ende eines Traums, Wiesbaden.

Koch, J. und Kullas, M. (2010): Subsidiarität nach Lissabon – Scharfes Schwert oder stumpfe Klinge?, cepStudie, Freiburg.

Haushaltspläne

Endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014 (ABL. Nr. L 51 vom 20. Februar 2014, S. 117).

Endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2012 (ABL. Nr. L 70 vom 29. Februar 2012, S. 117).

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de