

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Bessere Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr ?

Bessere Rechtsetzung umfasst sowohl die Vereinfachung und Aktualisierung bestehender Vorschriften wie auch die Gesetzesfolgenabschätzung (impact assessment) einschließlich der Kosten-Nutzen-Analyse für künftige Rechtsetzung. Im Kontext der governance-Initiativen, als zentrales Element zur Umsetzung der Lissabon-Ziele und vereint mit dem Grundsatz der Subsidiarität arbeitet sich das Thema langsam, aber unaufhaltsam in die „erste Reihe“ vor. Auch der Europäische Rat vom März 2006 hatte in seinen Schlussfolgerungen ausdrücklich einen weiten Ansatz begrüßt und wie die Kommission weiteren Handlungsbedarf gesehen.

Im Vorfeld hatte sich auch der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ ausführlich des Themas angenommen. Vorschläge zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts sollen vorrangig behandelt werden, Änderungen, die aus einer verbesserten Folgenabschätzung auf der Basis des im November 2005 vereinbarten gemeinsamen Ansatzes resultieren, sollen besonders berücksichtigt werden. Das Europäische Parlament solle sich, so der Rat, entsprechend zweier interinstitutioneller Vereinbarungen, möglichst auch auf eine solche Verfahrensweise verständigen. Parlament, Rat und Kommission beraten jeweils und miteinander darüber, wie bestehende Verfahren beschleunigt und verbessert werden können.

Bessere Rechtsetzung ist seit vielen Jahren Gegenstand zahlreicher Berichte und Mitteilungen der Kommission und gemeinsames Anliegen aller am Gesetzgebungsprozess Beteiligten. Es ist kein auf EU-Recht beschränktes Thema, sondern wird auch – ebenso wie die Methoden zur Gesetzesfolgenabschätzung - auf der Ebene des nationalen Rechts diskutiert.

Bessere Rechtsetzung ist mehr als die Vereinfachung und Aktualisierung des *acquis communautaire* und die Bereinigung der Strukturen und Verfahren, die sich im Laufe der Zeit durch Verfeinerung der Vorschriften entwickelt haben. Die Kommission hat, wie Vizepräsident Verheugen anlässlich einer von der amtierenden Präsidentschaft im April durchgeführten Subsidiaritätskonferenz erläuterte, über 200 sog. Basisrechtsakte identifiziert und unterzieht sie einer Durchsicht. Dem Parlament seien bereits zahlreiche „Vereinfachungspakete“ vorgelegt worden. Bereits 1997 hatte die Kommission eine erste Initiative zur Vereinfachung von EU-Vorschriften gestartet und im Februar 2003 dann ein weiteres Vereinfachungsprogramm aufgelegt.

Nun fällt das unbequeme, arbeitsintensive Thema Bessere Rechtsetzung auf besonders fruchtbaren Boden und soll helfen, dem weit verbreiteten Vorurteil, EG-Recht sei zu komplex,

zu kompliziert, deshalb nicht überschaubar, entgegenzuwirken und die EU attraktiver zu machen. Als eine vorrangige Maßnahme zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung bewertet, ist es „Chiefsache“ geworden. Mit Hilfe besserer Rechtsetzung und im weiteren Sinne *good governance* will die Union darüber hinaus wieder näher an ihre Bürger „rücken“, sollen insbesondere die KMU von rechtlichem Ballast befreit und Gemeinschaftshandeln verständlicher werden.

Transparenz, Einbindung der Zivilgesellschaft, insbesondere der Interessengruppen, „Betroffenheitspartizipation“ in Form von Konsultationen, Schaffung von Netzwerken, Ausbau einer Dialogkultur – Ansätze, die einerseits einen breiten Konsens helfen sichern und – sinnvoll eingesetzt - als ergänzende Legitimationsmuster hilfreich sein können. Nicht in Frage gestellt werden dürfen andererseits Stellung und Mitwirkungsrechte der Parlamente und der in ihnen versammelten gewählten Repräsentanten sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene. Das Europäische Parlament mahnt nicht zuletzt deshalb die strikte Einhaltung und weitere Ausgestaltung interinstitutioneller Vereinbarungen an, um seine Mitwirkungsrechte zu sichern und auszubauen. Zu beantworten sein wird auch die Frage nach der Beteiligung oder Einbindung

in die zunehmende Anzahl sog. high-level-groups und Scherpagruppen, derer sich die Kommission bedient, um in ausgewählten Bereichen im Dialog mit Wirtschaftsteilnehmern und organisierten Interessen Vorschläge für bestimmte Regelungsbereiche zu erarbeiten. Das Zusammentragen relevanter Informationen und die Einbeziehung von Expertenwissen sowie der Austausch mit Partizipanten darf nicht, so wird zu Recht und wiederholt betont, die politische Debatte ersetzen.

Grundsätzlich dürfte ein schlankes, gut durchdachtes, übersichtliches, effizientes und in seinen Auswirkungen vorhersehbares Recht breite Zustimmung aller am Verfahren Beteiligten finden. Welche Vorbedingungen allerdings erfüllt sein sollten, darüber gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Hinreichende demokratische Legitimation unter Beachtung des institutionellen Gleichgewichtes, strikte Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Ausgestaltung und Mitsprache im Komitologieverfahren und mögliche Aufsichtsbefugnisse der Kommission über die nationale Durchführung von Gemeinschaftsrecht sind nur einige der Themen, über die Einverständnis zu erzielen sein wird.

Zur Mitteilung der Kommission „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ vom Sommer 2005, mit der die Kommission Initiativen zur Deregulierung und zur Verfahrensbeschleunigung vorgestellt hatte, hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Verschlankung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen Deregulierungsbemühungen auf nationaler Ebene unterstützen könne. Grundsätzlich begrüßten die Länder auch die Überlegungen zur Gesetzesfolgenabschätzung, forderten gleichzeitig größere Freiräume für die durchführenden Verwaltungen und – aus Sicht des Bundesrates folgerichtig – den Bundesrat direkt durch die Kommission am Verfahren zu beteiligen. Diese Forderung umfasst auch die Vertretung in den von der Kommission eingesetzten hochrangigen Sachverständigengruppen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Bundesregierung sich mit den Ländern abstimmen wird vor Einbringung weiterer Deregulierungsvorschläge.

Die Kommission veröffentlichte im Oktober 2005 ihre Mitteilung „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“. Sie kündigt an, wichtige Maßnahmen der Vereinfachung im jährlichen Legislativprogramm aufzunehmen. Der Fokus liegt auf Bereichen, die für die Wettbewerbsfähigkeit bedeutsam sind (sektorspezifische Regelungen, Etikettierungsvorschriften, Abfallwirtschaft). Bei der sektorbezogenen Prüfung konzentrieren sich die Arbeiten zunächst auf den Kraftfahrzeugsektor (hier wurde die hochrangige Expertengruppe CARS

21 eingesetzt), das Baugewerbe und die Abfallwirtschaft. Andere Bereiche wie Arzneimittel, Maschinenbau, energieintensive Sektoren sollen folgen, später auch Dienstleistungen. Methodisch will die Kommission verschiedene Wege gehen. Neben der Aufhebung überholter Bestimmungen wird die künftige Einführung sog. sunset-Klauseln, durch die regelmäßige Überprüfungen des Legislativaktes erzwungen werden, geprüft. Kodifizierung, d.h. Zusammenführen von Bestimmungen und Folgeänderungen ohne dass die Substanz der Regelung betroffen ist, und Neufassung, d.h. Zusammenfassung mehrerer Rechtsakte in einem ohne neuen Regelungsinhalt, sind 2 weitere Methoden der Bereinigung. Weniger technisch und für die Mitgesetzgeber relevant sind die Instrumente der Ko-Regulierung (wie Normung durch unabhängige Stellen, Kennzeichnungen) und die sog. Selbstregulierung, in deren Rahmen sich etwa Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Verbände auf gemeinsame Leitlinien verständigen. Die Kommission sieht als Vorteil dieser Methoden, eine Verschlankung und Flexibilisierung der rechtlichen Bestimmungen, die als Rahmenbestimmungen ausgestaltet sein könnten und der Kommission die Zuständigkeit für Umsetzungen „durch schnellere Verfahren“ einräumten. Die Kommission räumt in ihrer Mitteilung dem Komitologieverfahren keinen Platz ein. Besondere Aufmerksamkeit dürfte aus Sicht der Mitgliedstaaten auch die Ankündigung erfahren, in Einzelfällen vom Instrument der Richtlinie auf das der Verordnung zu wechseln. Schließlich sieht die Kommission in einer verstärkten Nutzung der Informationstechnologie (integrierte Behördendienste) Entwicklungspotenzial. Zum institutionellen Zusammenwirken heißt es in der Mitteilung: „Da die Rolle des Ko-Gesetzgebers darin besteht, von der Kommission vorgelegte Vereinfachungsvorschläge anzunehmen, ist es wesentlich, dass die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung von 2003 vollständig umgesetzt wird, und dass alle Mittel zur Förderung der Vereinfachung der EU-Rechts in diesem Rahmen voll ausgeschöpft werden.“ Ebenso unmissverständlich verweist die Kommission darauf, dass das Regelungsumfeld für Unternehmen hauptsächlich aus nationalen Vorschriften bestehe. Deshalb werde unter Zuhilfenahme auch der offenen Methode der Koordinierung die Vereinfachung „im Zusammenhang mit der Überprüfung von nationalen Maßnahmen auf Einhaltung des Gemeinschaftsrechts“ zu fördern sein.

Der federführende Rechtsausschuss des EP betont in seinem Bericht über die von der Kommission vorgelegte Strategie denn auch als „Vorbedingungen“ die vollständige Einbeziehung des EP als Mitgesetzgeber bei allen Rechtsakten, die „unter den Vereinfachungsprozess“ fallen, die Bedeutung einer weit reichenden und transparenten Konsultation der Mitgliedstaaten,

der Wirtschaft und der Nichtregierungsorganisationen, die Erhöhung der allgemeinen Transparenz der Rechtsetzung, insbesondere mit Blick auf die Beratungen im Rat. Der Ausschuss sieht in einer Reform der Übertragung von Rechtsetzungstätigkeit (Komitologie-system) ein erhebliches Potenzial zur Vereinfachung des Sekundärrechts und gibt sein Erstaunen darüber, dass dies in der Kommissionsmitteilung kaum Erwähnung findet, zu Protokoll. Verbunden mit der Zusage, über eine Verbesserung der legislativen Verfahren nachzudenken, vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass die Legislative sich darauf verständigen könnte, „weniger ins Detail gehende“ Rechtsakte zu erlassen, wenn eine wirksame Kontrolle über dann größere Zuständigkeiten der Kommission im Rahmen der Umsetzung gewährleistet sei. Der mitberatende Ausschuss für Wirtschaft und Währung hatte in seiner Stellungnahme zum einen bedauert, dass weder das EP noch der Rat ausreichend konsultiert worden sei im Vorfeld der Mitteilung und sich besorgt gezeigt „über den Mangel an demokratischer Rechenschaftspflicht in den Fällen, in denen die Zuständigkeit für wesentliche politische Veränderungen, wie bei den internationalen Rechnungslegungsnormen, auf externe, selbsternannte Organisationen ohne parlamentarische Kontrolle übertragen wird“.

Im März 2005 hatte der Europäische Rat die Kommission und den Rat dazu aufgerufen, eine gemeinsame Methode zur Bemessung des Verwaltungsaufwandes zu prüfen. Mit ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2005 über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten ist die Kommission dem nachgekommen. Sie verweist darauf, dass eine zunehmende Anzahl von Mitgliedstaaten das erstmals 2002 in den Niederlanden eingeführte Standardkostenmodell (SKM) zur Quantifizierung der Verwaltungskosten favorisiere, das auf der Basis von Befragungen von Unternehmen und Sachverständigengutachten Daten über Zeitaufwand, die Arbeitskosten etwa hinsichtlich vorgesehener Informationspflichten und die Zahl der betroffenen Stellen zusammenfasse. Eine Lenkungsgruppe vereinigt zwischenzeitlich die Staaten, die als SKM-Nutzer oder –Tester Erfahrungen sammeln (Deutschland ist Beobachter). Unter bestimmten Voraussetzungen hält die Kommission eine einheitliche Methode bezüglich der Klärung der Verwaltungskosten auf EU-Ebene für realisierbar: die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten verwenden dieselben Definitionen und Grundgleichung sowie ein einheitliches Berichtsformular (damit die nationalen

Daten addiert werden können und leicht vergleichbar sind), Zahl und geografische Verteilung der mitwirkenden Staaten muss eine ausreichende Datenbasis ermöglichen und die Kommission ausreichend personell und finanziell für diese Aufgabe ausgestattet sein. Die Bewertung rein nationaler Vorschriften müsse nicht zwingend dieser Methode folgen. Das von der Kommission favorisierte Modell folgt weitgehend dem SKM.

Gesetzesfolgenabschätzung ist ein weiteres, wichtiges Anliegen im Kontext besserer Rechtsetzung. Die Kommission betont in ihrem Leitfaden zur Folgenabschätzung (FA), dass das Verfahren dazu beitragen kann und soll, die Vor- und Nachteile von Politikoptionen zu ermitteln. Für alle Vorschläge, die im Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführt sind, besteht eine formelle Verpflichtung zur Folgenabschätzung. Die Kommission kann ergänzend beschließen, auch für andere Initiativen das Verfahren der FA durchzuführen. Ausgenommen sind Grünbücher und Vorschläge für die Anhörung der Sozialpartner. Die FA soll auch ermöglichen, die Auswirkungen einer Maßnahme auf die öffentliche Meinung zu ermitteln. Grundsätzlich kann nach Auffassung der Kommission die gesamte Öffentlichkeit, je nach Umfang der Betroffenheit konsultiert werden. Angestrebt ist ausdrücklich ein unmittelbarer Austausch der von einer möglichen Regelung Betroffenen mit der Kommission als Initiativberechtigter. Die Ergebnisse sollen in einem Portal „ihre Stimme in Europa“ nachzulesen sein, ein Feedback ist ebenfalls vorgesehen. Der Leitfaden sieht weiter vor, dass der Vorschlag und der FA-Schlussbericht als Arbeitspapiere der Kommission den anderen, am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten zugeleitet werden, die dann den FA-Schlussbericht berücksichtigen sollen. Ebenso wie die Legislativvorschläge wird die Kommission die FA-Berichte, die nicht über 30 Seiten hinausgehen sollen, im Internet zugänglich machen. Die COSAC-Konferenz vom Oktober 2005 hat angeregt, handliche, einseitige Zusammenfassungen der FA, die sich auf die Hauptelemente der Lissabon-Strategie konzentrieren sollten, zu erstellen und die Kommission aufgefordert, die FA-Berichte unmittelbar auch den nationalen Parlamenten zu übermitteln und in allen Amtssprachen zu erstellen.

Die Kommissionsmitteilung über die Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds war zur Beratung im Bundestag federführend dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen worden.

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005)535 endg., Brüssel, 25.10.2005
Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005)97 endg.
Beschluss des Bundesrates zur Mitteilung der Kommission (2005) 97 endg. vom 08. Juli 2005, Drs. 286/05
- Europäisches Parlament, Bericht über eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds (2006/2006/INI), A6-0080/2006 endgültig, 23.3.2006.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005) 518 endg., Brüssel, 21.10.2005
- Ruffert, Matthias: Demokratie und Governance in Europa, Georg-August-Universität (Hrsg.), Göttinger Online – Beiträge zum Europarecht, Nr. 37, 4.10.2005.
- Rat der Europäischen Union, Beitrag des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) für die Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2006, 7281/106 REV 1, 14. März 2006.
- Europäische Kommission, Leitfaden zur Folgenabschätzung, SEK(2005) 791, 15. Juni 2005.
- House of Lords, European Union Committee, 31st Report of Session 2005-06, Ensuring Effective Regulation in the EU: Follow-up Report, published 18 April 2006.
- Thomas von Danwitz, Wege zur besseren Gesetzgebung in Europa, in: Juristen Zeitung, 61. Jahrgang (2006), Heft 1, S. 1-9.

Heike Baddenhausen, Fachbereich 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de