

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Bessere Rechtsetzung“

(2006/C 24/12)

Am 7. Februar 2005 ersuchte Dr. Denis McSHANE, Staatsminister für Europafragen des Vereinigten Königreichs, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, im Namen des britischen EU-Ratsvorsitzes um eine Sondierungsstimmungnahme zum Thema „Bessere Rechtsetzung“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 27. Juli 2005 an. Berichtersteller war Herr RETUREAU.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 420. Plenartagung am 28./29. September 2005 (Sitzung vom 28. September) mit 105 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

### 1. Zusammenfassung der Stellungnahme

#### 1.1 Was bedeutet eine bessere Rechtsetzung?

1.1.1 Die Forderung nach einer besseren Rechtsetzung geht von der gesamten Gesellschaft aus, und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss trägt diese Forderung weiter, indem er bei den europäischen Institutionen und den Regierungen die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft, der Adressaten der Rechtstexte, geltend macht.

1.1.2 Eine bessere Rechtsetzung setzt vor allem das Bemühen voraus, sich in den Personenkreis hineinzusetzen, der die Rechtsnorm anzuwenden hat. Aus diesem Grund ist ein partizipatorisches Verfahren unerlässlich, in dessen Rahmen die Organisationen der Zivilgesellschaft, die Sozialpartner und die unmittelbar von einem Legislativvorhaben betroffenen Kreise vorab konsultiert, die Repräsentativität der Organisationen der Zivilgesellschaft berücksichtigt werden und bei dem konstruktiv auf die Ressourcen und Fähigkeiten der beratenden Gremien zurückgegriffen wird.

1.1.3 Eine bessere Rechtsetzung bedeutet auch, weniger Rechtsvorschriften zu erlassen, gegen eine Inflation von Rechtsvorschriften vorzugehen und den Besitzstand zu vereinfachen, da ein Zuviel an Rechtsvorschriften zu einem undurchdringlichen Gesetzesdschungel führt, der wiederum Ursprung von Handelshemmnissen ist; und schließlich bedeutet eine bessere Rechtsetzung auch, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit eine Rechtsvorschrift wirksam und einfach umgesetzt werden kann.

1.1.4 Eine bessere Rechtsetzung bedeutet Beschränkung auf das Wesentliche und dabei die angestrebten Ziele klar vor Augen zu haben. Es bedeutet auch eine flexible, anpassungsfähige Gesetzgebung anzustreben, die dennoch eine ausreichende Langlebigkeit aufweist, was Genauigkeit, vor allem aber Stimmigkeit, vom ersten Entwurf bis hin zur Anwendung vor Ort erfordert.

1.1.5 Vereinfachung der Rechtsetzung heißt, die Komplexität des Rechts so weit wie möglich zu vermindern, dies ist jedoch nicht zwingend gleichbedeutend damit, die gemeinschaftliche Gesetzgebung drastisch zu verringern oder zu deregulieren, dies stünde im Widerspruch zu den Erwartungen an Rechtssicherheit der Zivilgesellschaft sowie zu dem Verlangen der Wirtschaft, vor allem der KMU, nach Rechtssicherheit und Stabilität.

1.1.6 Jede obsolet gewordene Rechtsvorschrift und jeder obsolet gewordene Teil einer Rechtsvorschrift müssen ausdrücklich aufgehoben werden.

#### 1.2 Wie kann die Qualität des Gemeinschaftsrechts gesteigert werden?

1.2.1 Entsprechend der Gesamtzahl und der Komplexität (die zum Beispiel an Hand der Gesamtzeilenanzahl, der Gesamtzahl der Bezugnahmen auf frühere Rechtsvorschriften und der daraus entstehenden administrativen Verpflichtungen gemessen werden kann) der in ihre Zuständigkeit fallenden Rechtstexte muss jede Generaldirektion (GD) der Kommission ein dazu im Verhältnis stehendes Vereinfachungsprogramm vorschlagen, das in das Gesamtprogramm der Kommission eingeht. Dabei muss sie angeben, warum die Notwendigkeit zur Vereinfachung besteht und welche voraussichtlichen Auswirkungen diese auf die Adressaten des zur Vereinfachung anstehenden Rechtstextes haben wird. In diesem Programm müssen die für jede Gruppe ausgewählter Texte vorgeschlagenen Maßnahmen (Aufhebung, Änderung, Kodifizierung ...) festgehalten und die Mittel abgeschätzt werden, die für seine Durchführung aufzuwenden sind.

1.2.2 Die Kommission stellt in einem konsolidierten Jahresbericht mit dem Titel „Vereinfachung des Besitzstandes und bessere Rechtsetzung“ das von ihr für das betreffende Jahr festgelegte Programm vor und erläutert zum einen, wie weit das Vorjahresprogramm tatsächlich durchgeführt werden konnte, und zum anderen erläutert sie den sich daraus ergebenden Stand ihres fortlaufenden mittelfristigen Vereinfachungsprogramms sowie ihres Arbeitsprogramms. In diesem Bericht werden darüber hinaus die Entwicklungen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene zur Vereinfachung und Verbesserung der Rechtsetzung analysiert, gegebenenfalls werden neue Vorschläge oder Empfehlungen dazu vorgelegt. Ziel ist es, zu verhindern, dass Berichte und Mitteilungen verteilt werden, die sich inhaltlich überschneiden oder überlappen.

1.2.3 Das Initiativrecht zu haben, ist nicht gleichbedeutend mit Neutralität: es beinhaltet einen wesentlichen Einfluss bei der Festlegung der Prioritäten und Ziele der Rechtsetzung, bei der Erstellung der entsprechenden Entwürfe, der Festlegung des Wortlauts und dessen Neuformulierung, wenn der Gesetzgeber Änderungen vornimmt. Bei einem Legislativvorschlag wirken sich Qualität und Angemessenheit des Entwurfs direkt auf die Dauer und den Ausgang des Verfahrens zur Annahme aus. Ist das Vorhaben schlecht vorbereitet, so führt dies für alle beteiligten Organe und Institutionen und alle dazu konsultierten Organisationen zu Zeitverlusten und einem unnötigen Aufwand an Ressourcen.

1.2.4 Die Qualität des am Ende des Gesetzgebungsverfahrens verabschiedeten Gesetzestextes und der Umsetzung von Richtlinien wirken sich ebenfalls aus: weisen die Texte Unzulänglichkeiten auf oder führen zu Schwierigkeiten bei der Auslegung, so werden Verfahren vor den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof der Gemeinschaft anhängig gemacht, und den nationalen Verwaltungen und den Rechtsuchenden entstehen Kosten.

1.2.5 Die Kommission und der Gesetzgeber sind nicht allwissend; die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten sind sehr komplex und unterliegen ständigen Veränderungen. Wird eine Rechtsvorschrift, deren praktische Wirkung nicht dem verfolgten Ziel entspricht oder deren Durchführung für die Verwaltung oder ihre Adressatengruppe mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist, grundlegend geändert oder weiter ausgestaltet, so bedeutet dies keine Schwächung der Autorität des Gesetzgebers, sondern zeugt vielmehr von politischer Intelligenz, die dazu angetan ist, das Vertrauen der Adressatengruppe zu stärken und für eine bessere Einhaltung der Rechtsvorschrift zu sorgen.

1.2.6 Die Evaluierung, die bereits im Vorfeld der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs einsetzt, sollte daher mit der Untersuchung (oder Abschätzung) der Folgen (impact assessment — Folgenabschätzung) enden und messen, wie eine Rechtsvorschrift tatsächlich von den Adressaten aufgenommen werden kann, wie sie sich in den bereits bestehenden Korpus an Rechtstexten einfügt, und die etwaigen Probleme bei der Durchführung.

1.2.7 Falls die Kommission Gesetzgebungsvorschläge, die bereits geprüft werden, zurückzieht, sollte sie ihre Entscheidung, das bereits eingeleitete Legislativverfahren einzustellen, begründen und die legislativen und beratenden Organe sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft, um deren Stellungnahme ersucht worden war bzw. deren Interessen von diesem Rückzieher betroffen sind, konsultieren.

1.2.8 Die ex ante und ex post durchzuführende Gesetzesevaluierung ist nur als pluralistische, partizipatorische Aufgabe denkbar, nur auf diese Weise ist sie politisch und praktisch unstrittig zu legitimieren. Während die Ex-ante-Evaluierung der Ausarbeitung eines Legislativvorschlags vorausgeht und begleitend dazu durchgeführt wird, erfolgt die Ex-post-Evaluierung in zwei Phasen: da ist zunächst einmal die Phase der Umsetzung einer Richtlinie beziehungsweise der Durchführung einer Verordnung, während der bereits erste Schwierigkeiten bezüglich der Akzeptanz und der Ausführung deutlich werden können, und in einer zweiten Phase erfolgt dann die Folgenabschätzung im eigentlichen Sinne nach einem vorher festgelegten Zeitraum der Durchführung vor Ort, bei der unvorhergesehene oder gar unliebsame Folgen festgestellt werden können. Die Folgenbewertung kann eine Rückmeldung (feed back) in Bezug auf die Rechtsvorschrift oder die Durchführungsmodalitäten implizieren (!).

1.2.9 Es können negative oder unvorhergesehene Folgen unterschiedlichster Art auftreten, die Bewertung dieser Folgen unter dem Gesichtspunkt unverhältnismäßig hoher Kosten für die Verwaltungen oder die Adressaten der Rechtsvorschrift ist dabei um eine Bewertung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen und gegebenenfalls um eine Abschätzung der Auswirkungen auf die Grundrechte zu ergänzen.

1.2.10 Zu bewerten sind die Ausübung der Durchführungsbefugnisse, und zwar sowohl die der bei der Gemeinschaft liegenden (direkte Durchführung, Regulierungskomitologie und Regulierungsbehörden) als auch die der bei den Einzelstaaten liegenden (Ministerien, dezentralisierte Behörden, unabhängige Verwaltungsbehörden), ihre Auswirkungen (von den Adressaten einer Rechtsvorschrift durchzuführende Verwaltungsverfahren,

Kosten, Komplexität) und die Wirksamkeit der Kontrolle oder etwaiger Sanktionen. Der Gesetzgeber muss Folgemaßnahmen zu dieser Evaluierung, bei der Regulierung und Ausführung kombiniert werden, durchführen können.

1.2.11 Auch die Mitgliedstaaten müssen für die Weiterentwicklung und Verbesserung ihrer eigenen Evaluierungsinstrumente sorgen und dann der Kommission und dem nationalen Gesetzgeber über die Ergebnisse berichten, wobei sie besonders herausstellen, was gelungen ist und welche Probleme aufgetreten sind.

1.2.12 Eine wirksame Kontrolle und die Durchführung von Korrekturen werden durch Abstimmung und Information sowie durch den Austausch von Informationen über nationale Vorgehensweisen und deren Wirksamkeit, durch die regelmäßige Veröffentlichung von Umsetzungstabellen — wie im Kommissionsbeschluss vorgesehen — sowie durch den Binnenmarktanzeiger ermöglicht.

1.2.13 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss wird seiner im Oktober 2000 eingegangenen Verpflichtung (Verhaltenskodex) gemäß auch weiterhin der Kommission einmal jährlich eine Stellungnahme zu dem Gesamtbericht „Vereinfachung des Besitzstandes und bessere Rechtsetzung“ sowie zu den Mitteilungen und den verschiedenen sektorenbezogenen Berichten der Kommission zur Vereinfachung des Besitzstandes und zur Qualität der Gesetzgebung abgeben.

### 1.3 Fazit

1.3.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Aufgabe, die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einfacher, stimmiger und einheitlicher zu machen, nicht nur eine Frage der Vorgehensweise und Technik ist, sondern eine sehr politische Frage, die die intensive gemeinschaftliche Mitwirkung aller Organe und eine intensive sowie partizipative Unterstützung durch die organisierte Zivilgesellschaft notwendig macht.

## STELLUNGNAHME

### 2. Einleitung

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist vom britischen Ratsvorsitz um eine Stellungnahme zum Thema „Bessere Rechtsetzung“ ersucht worden; er ist ebenfalls mit einer Stellungnahme zu dem 12. Bericht der Kommission zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts befasst worden. Dabei hat er der Mitteilung der Kommission „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in Europa“ Rechnung getragen, die im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates, die die Neuausrichtung der Lissabonner Strategie zum Thema hatte, erarbeitet wurde. Der Ausschuss hat auch den jüngsten Beschluss der Kommission zur Umsetzung von Richtlinien berücksichtigt.

2.2 Durch die Vorschläge des Ausschusses soll die Gemeinschaftsmethode, die auf dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip (rule of law) basiert und die in dem Entwurf des Verfassungsvertrags bestätigt und konsolidiert und durch ein Verfahren ergänzt wurde, das eine direkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft auf der Ebene des über das Vorschlagsrecht verfügenden Organs erlaubt, nicht in Frage gestellt werden. Die Vorschläge des Ausschusses stützen sich im Wesentlichen auf die Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh (1992), das Weißbuch zum europäischen Regieren, die Lissabon-Strategie (2000-2001) sowie auf die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16. Dezember 2003 und berücksichtigen die im Rahmen der Initiative der sechs Vorsitze und des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) begonnene Arbeit.

(!) Das hier vorgeschlagene Verfahren unterscheidet sich vom Verfahren der Kommission, das die Folgenabschätzung im Wesentlichen für die Konzeptions- und Planungsphase des Legislativvorhabens ins Auge fasst. Der EWSA ist seinerseits der Ansicht, dass durch eine partizipative Bewertung der Umsetzung in nationale Rechtsvorschriften und der tatsächlichen Auswirkungen der Gesetzgebung nach einer gewissen Zeit der Anwendung das Bewertungssystem ergänzt und verbessert werden könnte, indem Kenntnisse über die Gegebenheiten vor Ort mit berücksichtigt werden. Auf diese Art wäre es möglich zu überprüfen, ob eine Rechtssetzungsmaßnahme die gesetzten Ziele erreicht hat.

2.3 Der Ausschuss setzt sich in seinen Empfehlungen allerdings nachdrücklich für eine Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Ausarbeitung von Rechtstexten sowie bei ihrer späteren Evaluierung und Revision ein. Mit seinen Stellungnahmen und Vorschlägen zum Gegenstand und zur Qualität von Legislativvorhaben zielt er darauf ab, auf konstruktive Art und Weise eine Verbesserung des juristischen und administrativen Umfelds für die Wirtschaft und für die Bürgerinnen und Bürger zu erreichen.

2.4 Der EWSA sieht das Erfordernis einer besseren Rechtsetzung und begrüßt jede diesbezügliche Initiative. Er betont jedoch, dass nicht jede Rechtsvorschrift als unzweckmäßig oder hinderlich angesehen werden darf, wenn sich die EU an die Herausforderungen, vor die sie gestellt wird, anpassen soll. Auch könnte der Ausschuss keinen Prozess unterstützen, der dazu führte, dass die Kommission als Hüterin des Gemeinschaftsinteresses und Motor der europäischen Integration auf die Ausübung ihres Initiativrechts und somit darauf verzichtete, zur Schaffung 'einer immer engeren Union der Völker Europas' beizutragen.

## I. WAS MACHT EINE BESSERE RECHTSETZUNG AUS?

### 3. Bessere Rechtsetzung: eine Gemeinschaftsstrategie, die Priorität genießt

3.1 Eine bessere Rechtsetzung ist ein Beitrag zu einer verantwortungsvollen Staatsführung und bedeutet, dass die Vorschriften einfacher und verständlicher werden, was wiederum dazu führt, dass die Zivilgesellschaft sich ein positives Bild von der Fähigkeit der europäischen Institutionen macht, effizient zu handeln; sie ist also ein Weg, das Vertrauen der Zivilgesellschaft in die Rechtsnormen setzenden Institutionen wieder herzustellen.

3.2 Zur Zeit ist das Grundrecht der Gleichheit vor dem Gesetz in Frage gestellt: nicht nur durch die Komplexität und die Vielzahl der geltenden Vorschriften, sondern auch dadurch, dass es schwierig ist, Zugang zum geltenden und zu dem im Entstehen begriffenen Recht zu bekommen; bei der Vereinfachung des Besitzstandes und genauso bei der Ausarbeitung neuer Gesetzesvorhaben muss somit die Forderung nach Verständlichkeit und Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften im Vordergrund stehen.

3.3 In der 2000 in Nizza feierlich proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union heißt es, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger ein Recht auf eine gute Verwaltung haben. Damit dieses Recht aus der Sicht der Zielgruppe, an die es gerichtet ist, auch wirksam wird, müssen folgende Grundvoraussetzungen erfüllt sein: die Adressaten des Legislativvorschlags müssen informiert und einbezogen werden, die Notwendigkeit des Gesetzesentwurfs muss begründet werden, es müssen unabhängige und vertrauenswürdige Experten einbezogen werden, die Grundsätze Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität müssen beachtet werden, die Qualität der Gesetzgebung, ihrer Umsetzung und Anwendung muss gewahrt sein, und es muss auf eine Verringerung des Verwaltungsaufwands hingewirkt werden.

3.4 Die vorrangigen Ziele „Vereinfachung des Besitzstandes“ und „Bessere Rechtsetzung“ sowie die zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen der Gemeinschaft wurden im Hinblick auf eine gute Staatsführung festgelegt, und für ihre Umsetzung müssen ausreichend finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Sie müssen in den Prozess der Ausarbeitung und der Anwendung der Rechtsvorschriften einbezogen werden. Sind sie erst in dem

Verfahren verankert, so muss auch auf lange Sicht für politische Unterstützung und eine angemessene Mittelausstattung gesorgt sein.

3.5 Die Vereinfachung des Besitzstandes und die Verbesserung der Qualität und der Wirksamkeit der Rechtsetzung sind für die Gemeinschaft zu absolut vorrangigen Zielen geworden, wenn es darum geht, die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, Wachstum und Beschäftigung zu steigern, auf eine nachhaltige Entwicklung hinzuwirken, die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger der Union zu verbessern und darüber hinaus die Wirtschaftstätigkeit der europäischen Unternehmen im Binnenmarkt und beim Handel mit Drittländern zu erleichtern.

3.6 Die bereits durchgeführten Maßnahmen und eingeleiteten Initiativen sind noch weit davon entfernt, ihre volle Wirkung entfaltet zu haben; der derzeitige mangelnde Erfolg der Lissabon-Strategie, die Feststellungen und Vorschläge des Kokberichts und die Neubelebung der Strategie durch den Europäischen Rat führen zwingend dazu, dass die Organe und Institutionen sowie die Mitgliedstaaten eine Neubewertung dieser 1992 eingeleiteten und seit 2001 mit erheblich größerem Nachdruck verfolgten Strategie vornehmen müssen, um die Rechtsetzung und die Anwendung der Rechtsvorschriften zu verbessern.

3.7 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass eine umfassende Neubewertung der Bedürfnisse und der verfügbaren Ressourcen vonnöten ist, auch auf einzelstaatlicher Ebene.

3.8 Europa kämpft zur Zeit mit Schwierigkeiten im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und beim Aufbau einer wissensbasierten Wirtschaft, und im politischen Bereich steht es vor Problemen in Bezug auf die Transparenz, die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften sowie ihre Akzeptanz bei den Bürgern und der Wirtschaft; deshalb ist es erforderlich, die Vorgehensweise entscheidend zu verbessern, ja, unter bestimmten Gesichtspunkten sogar neu zu definieren, und neue Mittel bereitzustellen, um im Europa der 25 Mitgliedstaaten, das auch für die Zukunft die Aufnahme neuer Mitglieder plant, die Rechtsetzung zu verbessern.

3.9 Die beiden Mitteilungen der Kommission, die sie im März 2005 veröffentlicht hat<sup>(2)</sup>, geben eindeutig Aufschluss über die derzeit von ihr verfolgte Strategie. Die beiden Mitteilungen sollen im Laufe des Jahres durch einen Vorschlag für Rahmenbedingungen für Agenturen ergänzt werden. In diesen Rahmenbedingungen sollten nach der Meinung des EWSA lediglich Leitlinien festgelegt und die Autonomie der Agenturen, deren Haushaltsausführung ohnehin bereits durch den Rechnungshof kontrolliert wird und die im Falle eines Rechtsstreits der Kontrolle durch die Justizbehörde unterliegen, nicht beschnitten werden.

3.10 In dem Bericht der Kommission „Bessere Rechtsetzung 2004“ (12. Bericht)<sup>(3)</sup> werden in Erinnerung gerufen: der Aktionsplan der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds, die Interinstitutionelle Vereinbarung (AII) „Bessere Rechtsetzung“ vom Dezember 2003<sup>(4)</sup> und die Strategie der Mitgliedstaaten, die in dem zwischenstaatlichen Programm, das im Mai 2002 von den Ministern für die öffentliche Verwaltung verabschiedet worden ist, festgelegt wurde. In dem Bericht „Bessere Rechtsetzung 2003“ (11. Bericht)<sup>(5)</sup> hatte die Kommission noch einmal ihre Ziele ausgeführt, die außerdem in acht einschlägigen Mitteilungen<sup>(6)</sup> noch eingehender erläutert werden.

<sup>(2)</sup> KOM(2005) 97 endg. vom 16.3.2005 und KOM(2005) 98 endg. vom 21.3.2005.

<sup>(3)</sup> KOM(2005) 98 endg. vom 21.3.2005.

<sup>(4)</sup> ABl. C 321 vom 31.12.2003.

<sup>(5)</sup> KOM(2003) 770 endg. vom 12.12.2003.

<sup>(6)</sup> Insbesondere in der Mitteilung „Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“ KOM(2002) 718 endg.

3.11 Der Aktionsplan der Kommission ist zum einen das Ergebnis von Vorberatungen von Experten und ergibt sich zum anderen aus dem Weißbuch der Europäischen Kommission „Europäisches Regieren“ von 2001 sowie aus den Beratungen der Gruppe für die Qualität der Rechtsetzung, die im November 2000 von den Ministern für die öffentliche Verwaltung eingesetzt wurde; es besteht ein relativ breiter Konsens.

3.12 Für die Kommission ist die Verbesserung des Besitzstands der Gemeinschaft durch Vereinfachung ein wichtiges Ziel, und sie hat eine Vorgehensweise festgelegt und die notwendigen Mittel bereitgestellt, um dieses Ziel auch zu erreichen.

3.13 Seit der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh 1992, auf der ein Prozess zur Vereinfachung der Rechtsetzung unter Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität begonnen wurde, hat die Kommission Rahmenbestimmungen für die Modalitäten der Verfahren zur Vorabkonsultation, die Durchführung von Folgenabschätzungen sowie für die Qualität und die Redaktionsmodalitäten für neue Rechtsvorschriften festgelegt. Zu dem in Edinburgh begonnenen Prozess hat die Kommission bereits zwölf Jahresberichte über Folgemaßnahmen und die erzielten Fortschritte vorgelegt. Allerdings ist festzuhalten, dass zwar Fortschritte gemacht wurden, dass sie aber für die Adressaten der Rechtstexte noch längst nicht völlig überzeugend sind.

3.14 Unter irischem Vorsitz hat der Rat eine Initiative für eine bessere Rechtsetzung eingeleitet, zu der 2004 die Gemeinsame Erklärung von sechs Präsidenschaften (frühere, derzeitige, künftige) über die Fortschritte der Reform der Rechtsetzung in Europa (7) vorgelegt wurde. Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) hat auf seiner Tagung im November 2004 etwa 20 Rechtsakte (mit 15 Prioritätsstufen) benannt, die zur Vereinfachung anstehen, und auf seiner Tagung im Februar 2005 die entsprechenden Beratungen fortgesetzt. Die Kommission hat damit begonnen, diese Leitlinien in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Nun besteht ein Erfolgswang.

3.15 Im Kontext der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie hat die Kommission in ihrer Mitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ (8) ihren 2002 definierten Ansatz revidiert.

3.16 Als institutioneller Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft hat der EWSA seinerseits beschlossen, sich bereits im Vorfeld und sehr viel aktiver an der Initiative zu beteiligen, die Rechtsetzung in Europa zu verbessern und sie klarer, stimmiger und wirksamer zu gestalten, um so den berechtigten Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen gerecht zu werden. Das mit der Kommission vereinbarte Protokoll (9) ermöglicht es dem EWSA, Konsultationen zu Legislativvorschlägen durchzuführen. Seine Stellungnahmen zu Legislativvorhaben müssen wirkungsvoller werden, und in ihnen muss vorrangig der Sichtweise der Adressaten einer Rechtsvorschrift Rechnung getragen werden.

#### 4. Grundlagen einer Strategie für eine bessere Rechtsetzung in Europa

4.1 Kraft des in den Verträgen festgelegten Rechtsrahmens ist für die Gemeinschaft die Rechtsetzung das vorrangige Mittel

(7) Fortschritte der Reform der Rechtsetzung in Europa, Gemeinsame Erklärung vom 7. Dezember 2004.

(8) KOM(2005) 97 endg.

(9) Vom 24. September 2001.

ihres Handelns, im Unterschied zu den Mitgliedstaaten, denen für ihr Handeln eine umfangreichere Auswahl von Instrumenten zur Verfügung steht.

4.2 Bei der Verbesserung der bestehenden und der künftigen Rechtsetzung sollte nicht nur auf Vereinfachung, sondern auch auf eine stimmige Anwendung der Rechtsbegriffe und auf Klarheit des Wortlauts hingewirkt werden, und dies vorrangig in den Bereichen, in denen sich die Rechtsetzung am schnellsten weiterentwickelt oder in denen die meisten oder sehr komplexe Rechtsvorschriften bestehen. Als Beispiel sind hier die Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt, zum Umweltbereich und zur Verkehrspolitik sowie der Bereich Statistik zu nennen.

4.3 Die Lissabon-Strategie, und hier insbesondere die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, sowie das Ziel, das europäische Regieren zu verbessern<sup>(10)</sup>, machen es erforderlich, die Regelungstätigkeit und die Ausübung dieser Funktion zu untersuchen; gleichzeitig muss geprüft werden, wie sich die europäischen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten auswirken (Gesetzgebung, Verwaltung), damit für eine einheitlichere Anwendung des Rechts und für rechtliche Kohärenz in einem Binnenmarkt, der allen gleiche Ausgangsvoraussetzungen bietet, gesorgt werden kann. Deshalb dürfen durch die Umsetzung keine weiteren unnötigen Bestimmungen hinzugefügt oder die Richtlinien komplizierter gefasst werden.

4.4 Der Europäische Rat hatte bereits auf seiner Tagung in Lissabon die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten aufgerufen, bis 2001 eine Strategie für koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des Regelwerks festzulegen<sup>(11)</sup>. Der Europäische Rat hat ebenfalls verdeutlicht, dass neue und flexiblere Regelungskonzepte notwendig werden können.

4.5 Nach Auffassung des EWSA machen diese neuen Regelungskonzepte, die er unterstützt<sup>(12)</sup>, es erforderlich, die Zivilgesellschaft unmittelbarer und nachhaltiger in die Rechtsvorschriften einzubeziehen, wobei die Zivilgesellschaft entweder mit den Organen zusammenarbeiten könnte, oder aber mit mehr Eigenständigkeit im Wege der Koregulierung und der Selbstregulierung tätig sein könnte, wie in der Interinstitutionellen Vereinbarung von Dezember 2003 vorgesehen.

4.6 In einer Zeit, in der die Globalisierung der Wirtschaft immer stärker voranschreitet und sich die Wirtschaft immer stärker entmaterialisiert (digitale Wirtschaft, Wissensgesellschaft, Problematik des gewerblichen Rechtsschutzes und der Urheberrechte, Finanzkontrolle von Unternehmen, neue Finanzinstrumente und Finanzdienstleistungen)<sup>(13)</sup> müssen neue Partnerschaften mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft entstehen (die Beschäftigungsausschüsse und die Ausschüsse für den sozialen Dialog besser mobilisiert, vielleicht jedoch auch sektorale Ausschüsse oder thematische Arbeitsgruppen gegründet werden), weswegen die traditionellen Verfahren und Instrumente neu überdacht und in jedem Fall Möglichkeiten dafür gefunden werden müssen, dass diese Verfahren und Instrumente künftig an die raschen Entwicklungen des Marktes, den wachsenden Innovationsbedarf oder den wachsenden Bedarf an Investitionen in Forschung und Bildung angepasst werden können.

(10) Weißbuch der Europäischen Kommission „Europäisches Regieren“, KOM(2001) 428 endg.

(11) Die Kommission ist diesem Aufruf des Europäischen Rates mit der Mitteilung „Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung“ (KOM(2002) 275) und der Mitteilung „Aktionsplan ‚Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds‘“ (KOM(2002) 278 vom 6.2.2002) nachgekommen.

(12) Vgl. den vom EWSA im Februar 2005 verabschiedeten Informationsbericht zum Thema „Aktueller Stand der Koregulierung und der Selbstregulierung im Binnenmarkt“, CESE 1182/2004 fin vom 10.2.2005.

(13) Beispiel des Lamfalussy-Verfahrens bei der Regulierung der Finanzmärkte.

4.7 Die Kommission führt entsprechend ihrem jährlich veröffentlichten Fahrplan bereits Konsultationsverfahren durch und nimmt Folgenabschätzungen vor, insbesondere unter Anwendung des Kosten-Nutzen-Vergleichs, der durch andere Instrumente ergänzt wird, so durch die Mehrkriterienanalyse. Die Kosten-Nutzen-Analyse als einziges Instrument ist nach Auffassung des EWSA nicht für alle Bereiche uneingeschränkt geeignet und ermöglicht es somit auch nicht, alle Wirkungen und Folgen eines Legislativvorhabens (zum Beispiel für Gesundheit und Umwelt) gleichermaßen abzuschätzen. In die Abschätzung sind die Durchsetzung der Grundrechte und unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten per definitionem schwer einzuschätzende allgemeine Überlegungen einzubeziehen.

4.8 Neben der Mitteilung „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“<sup>(14)</sup>, in der der Aktionsrahmen festgelegt wird, sind zwei speziellere Initiativen auf den Weg gebracht worden: die erste betrifft die Vereinfachung der Agrarrechtvorschriften<sup>(15)</sup> und seit 2004 auch der Rechtsetzung im Bereich der Fischerei<sup>(16)</sup>, die beide ausgesprochen unübersichtlich und schnelllebig sind, die zweite betrifft die Vereinfachung des Binnenmarkts. Sie lief seit 1996 und lieferte zwar keine vollständigen, aber ermutigende Ergebnisse, auch wenn sie von Rat und Parlament nicht sehr intensiv verfolgt und inzwischen anscheinend ganz aufgegeben wurde<sup>(17)</sup>.

4.9 Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung (AI) vom 16. Dezember 2003<sup>(18)</sup> zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat wird das Ziel verfolgt, bei den Organen ein neues Konzept der Legislativfunktion durchzusetzen, das mehr Raum für eine vertragliche Regelung, Koregulierung und Selbstregulierung eröffnet. Im Anschluss an die Vereinbarung hat der EWSA eine Stellungnahme verabschiedet, die sich mit der Vereinfachung befasst<sup>(19)</sup>, der oben erwähnte Informationsbericht befasst sich mit alternativen Formen der Regelung<sup>(20)</sup>. Zunächst hatte sich der EWSA in der Binnenmarktbeobachtungsstelle vor allem auf die Maßnahmen zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt (SLIM) konzentriert. Die Umsetzung der AI sollte nach Ansicht des Ausschusses unter besonderer Berücksichtigung der KMU und der Anwendung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen erfolgen.

4.10 Bisweilen wird behauptet, dass über die Hälfte der in den Mitgliedstaaten anzuwendenden Rechtsvorschriften ihren Ursprung in der Gemeinschaftsrechtsetzung hat. Im Jahr 2000 ist bei der vorbereitenden Arbeit zum Thema Staatsführung und Regieren der Besitzstand der Gemeinschaft mit 80.000 Seiten angegeben worden, aktuelle Studien zeigen eine moderatere Entwicklung: etwa 10 % der neuen internen Rechtsvorschriften gehen auf die Gemeinschaftsrechtsetzung zurück.

4.11 In jedem Fall entstehen durch die Anwendung dieser Rechtsvorschriften Kosten, sowohl bei der Ausarbeitung und der Umsetzung als auch bei der Durchführung, und das nicht nur für die Union und die Mitgliedstaaten, sondern auch für Unternehmen und Privatpersonen, die die Vorschriften kennen und einhalten müssen und bestimmte Verwaltungsverfahren befolgen müssen (compliance costs — Durchsetzungskosten).

4.12 Die Kosten für die Ausarbeitung der Rechtsvorschriften, für die Sicherstellung ihrer Einhaltung und die verwaltungstechnischen und bürokratischen Auswirkungen sind schwer abzuschätzen, es wird jedoch insbesondere seitens der

Wirtschaft immer häufiger Kritik laut, in der auf Anforderungen, Probleme und Hindernisse sowie auf die zu unternehmen, manchmal überflüssigen Demarchen hingewiesen wird, die bestimmten Quellen zufolge einen solchen Umfang erreicht haben, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft erheblich beeinträchtigen, was genau der Punkt ist, der dem Rat und der Kommission Sorge bereitet. Diese Kosten müssen ermittelt werden, um eine objektive Bewertung der Qualität der Gesetzgebung durchführen zu können. Die OECD schätzt die Durchsetzungskosten von Rechtsvorschriften auf 3 bis 4 % des europäischen BIP<sup>(21)</sup>.

4.13 Allerdings wird bei dem Ansatz, bei dem die Anpassungskosten und die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit analysiert werden, nur ein Aspekt betrachtet, ein Aspekt zwar, der nicht zu vernachlässigen ist, der jedoch in keiner Weise der einzige oder vorrangigste des Problems ist<sup>(22)</sup>. Dennoch wäre es möglich, einen Ansatz ins Auge zu fassen, bei dem die beste Rechtsetzung von der Anwendungsseite her definiert würde: die beste Rechtsetzung wäre dann diejenige, die zur Erreichung ihrer Ziele die geringsten Durchführungs- und Einhaltungskosten verursachen würde. Dieser Vorschlag wurde dem Mandelkern-Bericht entnommen, und der EWSA würde es begrüßen, wenn er versuchsweise bei Legislativvorhaben verwirklicht würde, die sich auf die Unternehmen, und besonders auf die kleinen und mittleren Unternehmen, auswirken. Die Kommission berücksichtigt die administrativen Kosten bei ihrem Ansatz bereits und arbeitet derzeit an einem Pilotprojekt zur Modellierung (EU Net Admin. Costs model).

4.14 Rechtsetzung ist immer auch politisches Handeln, das über die Organe der Gemeinschaft und die Regierungen hinaus auch die organisierte Zivilgesellschaft und alle Bürgerinnen und Bürger Europas betrifft. Deshalb wird häufig die Undurchdringlichkeit und die Komplexität der Verfahren zur Ausarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften und ihre mangelnde Transparenz kritisiert; kritisiert wird ebenfalls die unergiebige Einführung von Anforderungen oder Verfahren, die in der Richtlinie gar nicht vorgesehen sind, im Rahmen ihrer Umsetzung („gold plating“). Hieraus resultiert die „Rätselhaftigkeit“ der Verwaltungsverfahren, die für die Adressaten Probleme schaffen, Papierkrieg nach sich ziehen und Kosten verursachen — kurz gesagt: bürokratischen Aufwand schaffen. Ferner beklagen sich Nichtregierungsorganisationen und Sozialpartner häufig über den formellen Charakter und die engen Grenzen der Verfahren zur Vorabkonsultation, die für die NGOs jedoch sehr zeitaufwendig sind und von ihnen einen sehr hohen Einsatz auf Expertenebene verlangen — beides sehr kostentreibende Faktoren.

4.15 Es handelt sich hier um ein Problem des äußeren Erscheinungsbilds der Organe der Union, um ein Problem des Regierens und um ein Problem der Demokratie, sowohl für die Organe und Institutionen der EU als auch die Mitgliedstaaten; das Ansehen Europas und seiner Organe — heute mehr denn je gezwungen, schnelle und wirksame Lösungen zu finden — steht auf dem Spiel. Zugleich geht es darum, dass sich Europa besser auf die Herausforderungen Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit einstellt. Auch die Mitgliedstaaten müssen eine Reform von Staat und Verwaltung in Betracht ziehen, da sie direkt von der Kritik betroffen sind und ihren Beitrag aktiv leisten müssen, damit insgesamt ein besseres Regieren erreicht werden kann.

<sup>(14)</sup> KOM(2003) 71 endg. vom 11.2.2003.

<sup>(15)</sup> KOM(2001) 48 endg., Bericht über die Vereinfachung der Agrargesetzgebung.

<sup>(16)</sup> KOM(2004) 820 endg. vom 15.12.2004.

<sup>(17)</sup> SLIM bezog sich nur auf den Binnenmarkt; die Kommission plant die Festlegung einer horizontalen Methodik für alle Sektoren; die Veröffentlichung neuer Angaben ist für Oktober 2005 vorgesehen.

<sup>(18)</sup> ABl. C 321 vom 31.12.2003.

<sup>(19)</sup> ABl. C 112/4 vom 30.4.2004.

<sup>(20)</sup> CESE 1182/2004 fin.

<sup>(21)</sup> Der IWF schätzt die Kosten auf 3 % des BIP; das belgische föderale Planungsbüro (Bureau Fédéral du Plan) schätzte im Jahr 2000 die Kosten für Belgien auf 2,6 %. Doch werden sie in dem Bericht „Less is More“ (März 2005) der Better Regulation Task Force auf 10 bis 12 % des BIP im Vereinigten Königreich geschätzt, wobei ca. 30 % der Gesamtkosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften auf Verwaltungskosten entfallen.

<sup>(22)</sup> Auch keine Rechtsetzung zu erlassen kann Kosten verursachen, auch wenn hierfür keine Folgenabschätzung durchgeführt werden kann. In einem vor kurzem vorgelegten Dokument der Kommission (Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen) werden die Kosten für die Nichtanwendung der Leitlinien von Lissabon abgeschätzt.

4.16 Dies wirkt sich unmittelbar auf den Fortschritt bei der Verbreitung des Europagedankens und auf das Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses aus, und dies insbesondere zu einem Zeitpunkt, da die politische Debatte über den Verfassungsvertrag im Mittelpunkt des Interesses der Bürgerinnen und Bürger steht. Es muss also etwas getan werden, um den Erwartungen gerecht zu werden, die die Bürgerinnen und Bürger und die Zivilgesellschaft im Hinblick auf die Verbesserung der juristischen Qualität und der Verständlichkeit der Gemeinschaftsrechtsetzung und im Hinblick auf ihre Vereinfachung hegen. Dies schließt auch eine Überprüfung des bürokratischen Aufwands ein, den Verwaltung und Wirtschaft zu bewältigen haben, wenn es um die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften geht.

## II. QUALITATIVE VERBESSERUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

### 5. Vereinfachung des Besitzstandes

5.1 Im Februar 2003 lancierte die Kommission einen Aktionsrahmen, um den Umfang des *acquis communautaire* zu verringern, den Zugang zum Gemeinschaftsrecht zu verbessern und die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zu vereinfachen. Auf dieser Grundlage hat die Kommission ein fortlaufendes Vereinfachungsprogramm erarbeitet und ca. 30 Initiativen vorgelegt, die zur Vereinfachung für die Wirtschaftsakteure, die Bürger und die nationalen Behörden beitragen sollen. Bislang werden noch 15 Legislativvorschläge vom Gesetzgeber im Hinblick auf ihre Verabschiedung geprüft.

5.2 Der EWSA erwartet für Oktober 2005 die neue Phase des Vereinfachungsprogramms der Kommission. In dieser neuen Phase sollen u.a. die Standpunkte der Beteiligten berücksichtigt (siehe die öffentliche Anhörung auf der Europa-Website vom 1. Juni 2005) und ein sektoraler Ansatz aufgenommen werden.

5.3 Der EWSA verweist auf die Bedeutung der Umsetzung der im Dezember 2003 geschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, insbesondere auf Ziffer 36 zu den Arbeitsmethoden des Rates und des Europäischen Parlaments für die Prüfung der Vorschläge für vereinfachte Rechtsakte.

5.4 Eines der wesentlichen Instrumente zur Vereinfachung ist die Kodifizierung, durch sie müssen die in verschiedenen Rechtstexten enthaltenen Rechtsvorschriften in einem Text harmonisiert und zusammengefasst werden. Die früheren Rechtsvorschriften müssen dann ausdrücklich außer Kraft gesetzt werden, damit der durch die Kodifizierung entstandene Rechtstext die Rechtssicherheit bietet, die die Adressaten und Anwender eines Rechtstextes erwarten können. Dies bedeutet, dass kodifizierte Texte vom Gesetzgeber formell verabschiedet werden müssen, im Gegensatz zu konsolidierten Texten, die vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften erstellt werden. Bei der Konsolidierung handelt es sich um einen rein technischen Vorgang, der nicht dieselbe Rechtssicherheit zu bieten vermag, der es jedoch erleichtert, Klarheit über das geltende Recht zu gewinnen. Die Konsolidierung ist schon eine Vorbereitung zur Kodifizierung.

5.5 Der kodifizierte Bereich muss einen hohen Grad an Vollständigkeit bzw. Rechtsstabilität aufweisen, wenn eine Kodifizierung bei unverändertem Recht durchgeführt wird. Es spricht jedoch nichts dagegen, in bestimmten Bereichen eine andere Form der Kodifizierung durchzuführen, wenn eine teilweise Neufassung des geltenden Rechts notwendig geworden ist.

5.6 Kann eine Vorschrift in mehr als einen kodifizierten Rechtstext eingehen, so sollte sie in einem der kodifizierten Texte als Hauptvorschrift und in den anderen kodifizierten Tex-

ten in einem anderen, speziellen Schriftbild erscheinen, wobei der kodifizierte Text, in dem sie als Hauptvorschrift enthalten ist, genannt werden muss.

5.7 Werden bei der Konsolidierung eines Rechtstextes interne Widersprüche festgestellt, zum Beispiel bei den Begriffsbestimmungen, oder werden in den Texten unterschiedliche Begriffe verwendet, so sollte dem Gesetzgeber so rasch wie möglich eine Gesamtneufassung als Ersatz für den konsolidierten Text vorgelegt werden.

5.8 Eventuelle Fehler bei der Aufhebung oder Kodifizierung werden so rasch wie möglich berichtigt und die Berichtigung so rasch wie möglich veröffentlicht.

5.9 Die systematische Nutzung der Konsolidierung ist ein ständig einsetzbares, effizientes Instrument zur Vereinfachung, da es die Notwendigkeit einer Kodifizierung oder Überarbeitung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf mehr Klarheit und Kohärenz deutlich machen kann; so wird der Zugang zum geltenden Recht erheblich vereinfacht.

5.10 Die Website EURlex soll Zugang zum gesamten geltenden Recht geben. Sämtliche kodifizierten und konsolidierten Texte des geltenden Rechts müssen ständig über EURlex verfügbar bleiben.

5.11 Tatsache ist aber, dass die geltenden Rechtstexte aufgrund des Verfahrens, das Zugang zum Amtsblatt der Europäischen Union gibt, nach Ablauf einer bestimmten Frist weniger leicht konsultierbar sind. Hierdurch wird es erschwert, Kenntnis vom gesamten Besitzstand zu erhalten; deshalb muss dieses technische Problem gelöst werden.

### 6. Wie kann eine verbesserte Rechtsetzung erreicht werden? Vorschläge des EWSA zur Vorgehensweise

6.1 Die Website PRElex sollte Zugang zum gesamten in der Entstehung begriffenen Recht geben, wobei Letzteres in den Kontext gestellt werden muss (es müssen Bewertungen, Konsultationen, Studien und Erläuterungen dazu abrufbar sein); wird in einem in der Vorbereitung befindlichen Rechtstext auf weitere Richtlinien oder Verordnungen Bezug genommen, so sollte ein Hypertext-Link den direkten Zugriff auf diese Richtlinien oder Verordnungen ermöglichen, und zwar unabhängig vom Datum ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union.

6.2 Frühere Vorschriften, die im Widerspruch zu einer neuen Rechtsvorschrift stehen, müssen ausdrücklich aufgehoben oder geändert werden.

6.3 Die meisten der hier vorgeschlagenen Vorgehensweisen werden bereits angewendet, einige von ihnen allerdings sind noch verbesserungswürdig. Andere Vorgehensweisen oder andere Arten der Ausgestaltung sind denkbar, jedoch darf insgesamt durch die gewählte Vorgehensweise das an sich schon sehr komplexe Rechtsetzungsverfahren nicht noch zusätzlich belastet oder verzögert werden. Dies gilt umso mehr, als durch das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags das Mitentscheidungsverfahren als normales Gesetzgebungsverfahren festgelegt würde.

6.4 Die Kommission schlägt vor, zwei neue Arbeitsgremien bei sich einzusetzen (KOM(2005) 97):

- eine Gruppe von hochrangigen nationalen Rechtsetzungssachverständigen zur Unterstützung der Umsetzung der „besseren Rechtsetzung“;
- ein Netz von externen wissenschaftlichen Sachverständigen, das auf Einzelfallbasis Gutachten zur gewählten Methodik (vor allem Folgenabschätzungen) abgibt.

6.5 Die Kommission nutzt solches Fachwissen bereits bei Legislativvorhaben; die Erfahrung wird zeigen, ob die Festbeschreibung des Rückgriffs auf Fachwissen im Vergleich zur derzeitigen Praxis einen Mehrwert liefert.

## 7. Bevor ein Legislativvorhaben auf den Weg gebracht wird:

- a) Festlegung der Ziele, die mit der Rechtsvorschrift erreicht werden sollen, unter Berücksichtigung des primären Rechts und der geltenden Rechtsvorschriften einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in dem betreffenden Bereich; Prüfung, welche Möglichkeiten bestehen, um die angestrebten Ziele unter Wahrung der Grundsätze Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität bestmöglich zu erreichen, ohne dass es zu einer Flut von Rechtsvorschriften kommt;
- b) Aufstellung einer Rangfolge der Ziele und Festlegung von Prioritäten mittels sektorbezogener oder sektorenübergreifender Maßnahmen; Rolle des Rates hierbei; Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift erforderlich ist und ob nicht bereits in den Verträgen oder im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht die Mittel enthalten sind, die es ermöglichen, dieselben Ziele zu erreichen;
- c) Mittelfristige Planung (Terminplanung, Arbeitsprogramm), um die festgelegten Ziele zu erreichen, wobei zur Erreichung der Ziele auch neue Partnerschaften einbezogen werden können;
- d) Festlegung des oder der am besten zur Erreichung der festgelegten Ziele geeigneten Rechtsakte(s): Richtlinie (Rahmengesetz), Verordnung (Gesetz), Vereinfachung (Verschmelzung des neuen Rechtsakts mit früher erlassenen Rechtsakten mit Vereinheitlichung der Rechtsbegriffe und der Begriffsbestimmungen, systematische Konsolidierung durch Einfügung der Änderungen in den vorherigen Text, Kodifikation, *restatement* — oder Verschmelzung von Rechtsvorschriften, die in verschiedenen Rechtsakten enthalten sind, in ein überarbeitetes und vereinfachtes Rechtsinstrument) oder andere Form der Regulierung durch alternative Verfahren (Mitentscheidung, Koregulierung, kontrollierte oder nicht kontrollierte Selbstregulierung, vertragliche Festlegung); bei jedem neuen Gesetzesvorhaben Einbeziehung des Ziels der Vereinfachung und der Klarstellung;
- e) Erste Folgenabschätzungen über die unter rein finanziellen Gesichtspunkten durchgeführte Kosten-Nutzen-Analyse hinaus, insbesondere in Bereichen, in denen eine Quantifizierung von Kosten oder Nutzen schwierig ist (zum Beispiel bei Maßnahmen zum Umweltschutz: Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung, die biologische Vielfalt, die Luft- oder Wasserqualität; bei Maßnahmen im sozialen Bereich: Partizipation, Lebens- und Arbeitsbedingungen und ihre vorhersehbaren Auswirkungen auf Produktivität, wirtschaftliche Effizienz und das soziale Wohlergehen); die Gesamtbilanz für das Allgemeininteresse und das Allgemeinwohl muss positiv ausfallen (Beispiel: Wirksamkeit wirtschaftlicher und sozialer Rechte), und bei den Durchführungsbestimmungen muss vermieden werden, dass es im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel zu starken Einschränkungen, unverhältnismäßig hohen Einhaltungskosten (compliance costs) oder überflüssigen Kontrollen kommt bzw. überflüssige Bestimmungen vorgesehen werden; die Berechnung der Kosten bleibt zwar unerlässlich, kann aber in bestimmten Fällen im Hinblick auf einige prioritäre politische Ziele relativiert werden.

f) Partizipative Demokratie: Wahl alternativer Formen der Regelung, die eine direkte Einbeziehung der Adressaten eines Legislativvorhabens bewirken; bei Rechtsinstrumenten bedeutet dies die Durchführung von Konsultationen, bei denen die am unmittelbarsten betroffenen Akteure der Zivilgesellschaft vorrangig, effizient und in ausreichendem Umfang einzubeziehen sind, sei es unmittelbar oder mittelbar durch die sie vertretenden Organisationen; eventuell Einholen von Sondierungsstellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und/oder des Ausschusses der Regionen, im Rahmen der Vorarbeiten und zur breit angelegten Konsultation von Zivilgesellschaft und Institutionen Verwendung von Grün- oder Weißbüchern; Einrichtung von Partnerschaften mit den Organisationen der organisierten Zivilgesellschaft; Einsatz der Kommunikationsmittel zur Erläuterung der Zielsetzungen und der Inhalte der Legislativvorhaben.

## 8. Erarbeitung des Legislativvorhabens im Sinne des EWSA

### 8.1 Folgenabschätzungen

8.1.1 Der EWSA nimmt die Annahme der neuen internen Leitlinien für die Folgenabschätzung, die seit dem 15. Juni 2005 in der Kommission gelten, zur Kenntnis.

8.1.2 Beabsichtigen eine oder mehrere Generaldirektionen, ein Vorhaben auf den Weg zu bringen, so sollten sie — unter Einsatz des in dieser/dieser Generaldirektion(en) vorhandenen Personals und dessen Fähigkeiten — eine vorläufige Folgenabschätzung durchführen, sobald die mit dem geplanten Rechtsakt zu erreichenden Ziele auf politischer Ebene festgelegt sind. Diese Folgenabschätzung, die im Verhältnis zu Umfang und Komplexität der angestrebten Ziele stehen sollte, wäre ein erster Schritt.

8.1.3 Bei den dabei verwendeten Kriterien und Arbeitsmethoden kann es sich um vorab festgelegte, standardisierte Arbeitsmethoden handeln, die jedoch sodann an jede Generaldirektion angepasst werden, im Bedarfsfall auch an das zu untersuchende Vorhaben. Zu diesem Zeitpunkt können einige der repräsentativsten bzw. am stärksten betroffenen Organisationen und nationale Experten informell zu Anwendungsbereich und Zielen, zur Art des zu wählenden Instruments und zu den vorhersehbaren Auswirkungen konsultiert werden, ohne dass hierdurch der Grundsatz der offenen Konsultation beeinträchtigt würde.

8.1.4 Das, was der EWSA als „vorläufige Folgenabschätzung“<sup>(23)</sup> einstuft, könnte auf der Grundlage des von der Kommission vorgeschlagenen Modells dann intern und im Bedarfsfall unter Rückgriff auf unabhängige externe Experten oder nationale Experten weiter ausgefeilt werden<sup>(24)</sup>.

8.1.5 Der Ausschuss fordert nachdrücklich, bei den Folgenabschätzungen auf eine ausgewogene Berücksichtigung der drei Dimensionen der Lissabon-Strategie (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) zu achten.

<sup>(23)</sup> Der terminologische Unterschied zwischen EWSA und Kommission, die von „Folgenabschätzungen“ und nicht, wie der EWSA, von „vorläufigen Folgenabschätzungen“ spricht, illustriert die vom EWSA angestrebte unterschiedliche Methodik.

<sup>(24)</sup> (KOM(2005) 97 endg. vom 16.3.2005.

8.1.6 Der EWSA hält es für wichtig, dass die Folgenabschätzung ein grundlegender Bestandteil der Ausarbeitung und Anwendung einer Rechtsvorschrift wird; sie muss mehr sein als eine vorgeschriebene Verwaltungsübung ohne jeglichen zusätzlichen Nutzen.

8.1.7 Er betont, dass eine Folgenabschätzung zumindest für jedes Legislativvorhaben vorgeschrieben werden sollte, das die Unternehmen oder Arbeitnehmer in den einzelnen Wirtschaftssektoren betrifft, sowie für jeden Vorschlag, der dem Mitentscheidungsverfahren unterliegt. Es sollte begründet werden, warum ein Rechtsinstrument oder eine alternative Lösung (Koregulierung, vertragliche Regelung, Selbstregulierung) gewählt wurde, wie es in der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ vom Dezember 2003 vorgesehen ist, und welcher Beitrag zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften bzw. zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Adressaten geleistet wurde. Die Ergebnisse der Folgenabschätzung allein reichen jedoch nicht aus, um die Einbringung eines Gesetzgebungsvorschlags zu begründen, wie bereits aus Ziffer 4.7 hervorgeht.

## 8.2 Konsultationen und Abfassung des Textes

8.2.1 Die nächste Phase ist die eigentliche Erstellung des Entwurfs des Rechtsakts. Sie würde zunächst ebenfalls intern unter Anwendung der Arbeitsmethoden der Kommission, insbesondere des Leitfadens für die Abfassung von Dokumenten erfolgen, wobei der Entwurf unter Mitwirkung von Juristen- und Sachverständigenausschüssen der Kommission jedoch noch weiter ausformuliert werden kann; dieser Entwurf sollte noch gewisse Optionen offen lassen, da in der Phase der Konsultationen noch kein Text vorgelegt werden muss, der bis ins letzte Detail „festgeschrieben“ ist, sondern die Beteiligten zu den verschiedenen politischen Optionen konsultiert werden sollten.

8.2.2 Die beratenden Organe der Gemeinschaft sollten bei Legislativvorhaben mit einer bestimmten Bedeutung in dieser Phase herangezogen werden oder aus eigener Initiative tätig werden; so sollten zum Beispiel der Ausschuss der Regionen, der die lokalen Behörden und Gebietskörperschaften vertritt, und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft über die Grün- und Weißbücher hinaus um Stellungnahmen zu Legislativvorschlägen ersucht werden können, die insbesondere den Binnenmarkt, die Wirtschaft, die Unternehmen, den internationalen Handel, die Außenbeziehungen, die Umwelt, soziale Fragen, die Einwanderungsproblematik, den Verbraucherschutz oder die Reform der Rechtsvorschriften zur Landwirtschaft zum Gegenstand haben. Die Stellungnahme sollte sich auf die vorläufige Folgenabschätzung sowie auf die verfolgten Ziele und die hierfür genutzten Instrumente beziehen.

8.2.3 Werden Stellungnahmen zu Gesetzestexten abgegeben, die bereits im Detail ausformuliert sind und über die bereits erste Grundentscheidungen gefallen sind, so kommen sie in der Regel zu spät, um den Inhalt noch wirklich beeinflussen zu können. Bei rechtzeitiger Konsultation der Ausschüsse kann mit deren Fachwissen somit frühzeitig ein wesentlich konstruktiverer Beitrag zu einer besseren Rechtsetzung, die von ihren Adressaten besser verstanden und akzeptiert wird, geleistet werden.

8.2.4 In dieser Phase sollte eine direkte Konsultation der interessierten Kreise und der nationalen und lokalen Institutio-

nen oder Organisationen durchgeführt werden, bei der die klassischen Mittel (Anhörungen, Seminare, Ersuchen um Stellungnahmen) mit elektronischen Mitteln (E-Mail, Fragebogen auf der Homepage der hauptsächlich zuständigen Generaldirektion) kombiniert werden sollten. Gemäß den mit den beratenden Einrichtungen und Gremien vereinbarten Protokollen können letztere bestimmte Konsultationsverfahren selbst organisieren, ein Umstand, der öfter genutzt werden sollte.

8.2.5 Die Durchführung einer offenen Konsultation über eine Homepage der Gemeinschaft setzt voraus, dass die geeigneten Kommunikations- und Informationsmittel eingesetzt werden, damit Art und Inhalt der Konsultation und die entsprechende Homepage der größtmöglichen Zahl von Privatpersonen, Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft, Unternehmen oder lokalen Verwaltungen, die von dem Legislativvorhaben betroffen sind, bekannt werden. Ein Register der europäischen und nationalen Organisationen, der kommunalen Verwaltungen, der nationalen und regionalen Wirtschafts- und Sozialräte könnte aufgestellt werden, um diese per E-Mail über den Beginn einer Konsultation zu unterrichten. Auch die einschlägigen Medien (allgemeine Presse, Fachpresse usw.) könnten informiert werden, damit sie diese Information verbreiten.

8.2.6 Zum Abschluss der Konsultationen sollte eine objektive Zusammenfassung der Ergebnisse zusammen mit eventuellen Antworten auf der Website der Kommission veröffentlicht werden. Diese Zusammenfassung darf keinerlei vorgefasste Urteile enthalten und darf auch nicht tendenziös vorrangig das wiedergeben, was den ursprünglich von der Kommission verfolgten Zielen am ehesten entspricht; ihr Inhalt darf auch nicht durch den Druck von Interessengruppen bestimmt werden, damit das Allgemeinwohl, nicht die Interessen Einzelner im Vordergrund stehen und die tatsächlichen Gegebenheiten, und nicht ideologische Konzepte, berücksichtigt werden.

8.2.7 Geschieht dies nicht, so können in der Folge schwer auszuräumende Schwierigkeiten auftreten, wie es zum Beispiel bei den beiden Vorhaben im Rahmen des Hafepakets (fehlende Folgenabschätzung, fehlende Bezugnahmen auf internationale Seeschiffahrtsübereinkommen der ILO, die von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurden), bei dem Richtlinienentwurf zu Dienstleistungen im Binnenmarkt (Verzicht auf eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften) oder bei dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Patentierbarkeit computerimplementierter Erfindungen<sup>(25)</sup> (die erhebliche Verwirrung stiftete, zu juristischen Unsicherheiten führte, der gegenüber der EWSA sehr starke Bedenken vorbrachte und die schließlich in zweiter Lesung vom Parlament abgelehnt wurde) der Fall war.

8.2.8 Für eine Abschätzung der Auswirkungen auf die nationalen Verwaltungen, die die Hauptverantwortlichen für die Durchführung des Gemeinschaftsrechts sind, wäre es angebracht, auf die bereits in zahlreichen Ländern angewandten Methoden zurückzugreifen. Dies kann geschehen, indem Kontakt zwischen der Generaldirektion und den zuständigen Dienststellen der nationalen Verwaltung aufgenommen wird, und zwar zwischen den für juristische Fragen zuständigen Direktionen sowie zwischen den jeweiligen für Sachfragen zuständigen Direktionen. Eine Zusammenarbeit und Evaluierungen der internen Verfahren zur Folgenabschätzung (Benchmarking) sollten vorgesehen werden, damit vergleichbare Kriterien festgelegt werden und die endgültigen Adressaten einer Rechtsvorschrift nicht aus den Augen verloren werden.

<sup>(25)</sup> ABl. C 61 vom 14.3.2003 und ABl. C 294 vom 25.11.2005.

8.2.9 Die Kriterien zur Qualitätsbewertung und zur Abschätzung der Folgen einer Rechtsvorschrift sollten, wie im Mandat-Bericht<sup>(26)</sup> vorgeschlagen, einfach sein und so festgelegt werden, dass die auf europäischer und auf einzelstaatlicher Ebene zur Verfügung stehenden statistischen Mittel sowie die Erfahrung, die bei den für Kontrolle und Prüfung zuständigen Dienststellen vorhanden ist, bestmöglich genutzt werden können. Bei diesen Kriterien sollte die Konsultation des ausführenden und überwachenden Personenkreises, der die Rechtsvorschrift in der Praxis anwendet, nicht vernachlässigt werden. Berücksichtigt werden sollte ebenfalls der Bedarf an Informationen und eventuell auch an ergänzenden Fortbildungsmaßnahmen oder an Neueinstellungen/Versetzungen, der entsteht, damit die Rechtsvorschrift vor Ort wirksam angewendet werden kann.

8.2.10 Es sollten also unter Berücksichtigung der in dem Bereich bereits geltenden Rechtsvorschriften auf jeder betroffenen Ebene sowohl die durch die Durchführung einer Rechtsvorschrift entstehenden Kosten als auch die dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen so genau wie möglich festgestellt werden. So könnte man bessere Kenntnis von den voraussichtlichen Folgen eines Legislativvorhabens unter verschiedenen Aspekten erhalten und die Durchführungskosten so weit wie möglich reduzieren.

8.2.11 Das Netz der wissenschaftlichen Sachverständigen, das bei der Kommission eingesetzt wird, könnte sich damit befassen, die derzeitigen von der Kommission verwendeten Arbeitsmethoden zu verbessern, um so deren Wirksamkeit zu erhöhen. Die Gruppe müsste vielleicht ebenfalls spezielle Folgenabschätzungen prüfen, die ihr im Zusammenhang mit einem Projekt oder mit Änderungsanträgen vorgelegt werden.

8.2.12 Da die verschiedenen Schritte festgelegt und eventuell bestehende Terminzwänge festgestellt werden müssen und darüber hinaus eine Gesamtzeitplanung für jedes Vorhaben berücksichtigt werden muss, die es ermöglicht, ein Legislativvorhaben in einer angemessenen Frist auf den Weg zu bringen, muss ein Arbeitsplan erstellt werden, in dem eventuelle Auswirkungen oder Dringlichkeiten berücksichtigt werden.

8.2.13 Es muss möglich sein, Folgenabschätzungen, die als unvollständig oder unzureichend betrachtet werden, zu überarbeiten, gegebenenfalls auch unter Rückgriff auf externes Fachwissen. Das Europäische Parlament hat kürzlich auf seiner Website OEL<sup>(27)</sup> eine neue Rubrik eingerichtet, die die Analyse von Folgenabschätzungen betrifft und durch die die Veröffentlichungen der Kommission (Fahrplan und spezielle Bewertungen für alle unter das Mitentscheidungsverfahren fallende Vorhaben, die die Kommission ab 2005 umsetzen will) — vielleicht sogar kritisch — ergänzt werden könnten.

8.2.14 Somit könnten nun ein Gesetzesentwurf, eine Folgenabschätzung<sup>(28)</sup> und ein Finanzbogen sowie ein erläuternder Teil erstellt werden, um den Adressaten, den Rechtsexperten und den gemeinschaftlichen und nationalen Gesetzgebern so verständlich wie möglich den Zweck, die Tragweite und die praktischen Folgen eines Legislativvorschlags zu erläutern. Eine „Qualitätskontrolle“ der Rechtsvorschriften sollte insbesondere in dieser Phase stattfinden; die diesbezüglichen praktischen Modalitäten sind noch festzulegen.

<sup>(26)</sup> Festlegung von Kostenindikatoren für Adressaten und Verwaltung jeweils für homogene Gruppen von Rechtsvorschriften; Verwendung einer geringen Anzahl von Rubriken: Komplexität, Textlänge, Bezugnahmen auf andere Gesetzestexte, Zahl und Umfang der Meldepflichtungen für Adressaten der Vorschrift oder meldepflichtige Dritte, für die Verwaltung der Rechtsvorschrift erforderliche Zahl von Mitarbeitern, Umfang der entstehenden Streitsachen.

<sup>(27)</sup> Observatoire législatif (<http://www.europarl.eu.int/oeil/>); die Seite „Folgenabschätzungen“ ist derzeit noch im Aufbau.

<sup>(28)</sup> Die Kommission verfügt bereits jetzt über die Möglichkeit, ihre Folgenabschätzung im Lichte neuer oder zuvor noch nicht verfügbarer Informationen zu aktualisieren.

8.2.15 Die Mitteilung, die die Kommission den Gesetzgebern und beratenden Organen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten beziehungsweise den für die Anwendung und die Kontrolle zuständigen kommunalen Stellen übermittelt, sollte alle diese Bestandteile enthalten.

8.2.16 Ist festgelegt, um welche Art von Rechtsakt es sich handeln soll, so sollte der Anwendungsbereich dieses Rechtsaktes eindeutig festgelegt werden. Hierbei sollte deutlich zwischen dem, was unter das geplante Rechtsinstrument (Richtlinie) fällt, und dem, was mit einem anderen Rechtsinstrument (Verordnung) geregelt oder durch eine alternative Form der Regulierung gelöst werden könnte, unterschieden werden.

8.2.17 Der Wortlaut sollte klar und eindeutig sein, über die Rechtsgrundlage hinaus sollte ausdrücklich auf alle weiteren zutreffenden Artikel der Verträge und auf früher erlassene Rechtsvorschriften Bezug genommen werden (eine einfache Bezugnahme auf eine Amtsblattausgabe ist nicht ausreichend. Die vollständige Bezeichnung sowie eine Kurzzusammenfassung von Inhalt und Geltungsbereich der Rechtsinstrumente, auf die Bezug genommen wird, ist erforderlich, damit auch die Adressaten eines Rechtsaktes diesen verstehen können, und nicht nur Fachjuristen). Die Erwägungs- oder Entscheidungsgründe sind besonders wichtig, um die Ziele und den Inhalt des verfügbaren Teils klar und eindeutig zu machen, folglich sollten sie verständlich formuliert sein und keinerlei störende Exkurse enthalten.

8.2.18 Gesetzgeberische Entwicklungen oder spätere Änderungen eines Rechtsaktes könnten in den Rechtsakt selbst integriert werden (Vorlage eines Berichtes durch die Kommission nach einem festgelegten Zeitraum der Anwendung des Rechtsaktes — wie es bereits jetzt in einigen Fällen vorgesehen ist, oder — besser noch — Aufnahme einer Standard-Revisionsklausel („sunset clause“)<sup>(29)</sup>, gemäß der nach einem bestimmten Zeitraum, von z.B. drei Jahren, automatisch eine Revision erfolgt); dies setzt voraus, dass ein System zur Weitergabe von Informationen, ein System für Rückmeldungen besteht, das es ermöglicht, Informationen und Vorschläge seitens der Zivilgesellschaft einzuholen, und dass die Zivilgesellschaft für diese Zwecke einen Ansprechpartner bei der Gemeinschaft hat (eine einzige Kontaktstelle bei den Vertretungen der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten oder eine bestimmte Dienststelle der Kommission, die in dem Rechtstext selbst festgelegt ist).

8.2.19 In Anwendung der Revisionsklausel müsste die Kommission innerhalb einer festgelegten Frist entweder Änderungen vorschlagen, einen Vorschlag vorlegen oder aber erläutern, warum ihres Erachtens keine Änderungen erforderlich sind.

8.2.20 Einige „Think Tanks“ empfehlen die Einsetzung einer europäischen Agentur oder Behörde zur Kontrolle der Qualität bzw. der Sachdienlichkeit der Gesetzgebung. Es stünde im Missverhältnis, ja sogar im Widerspruch zum Wortlaut und zum Geist der Verträge, eine solche übergeordnete Überwachungsstelle für die Rechtsetzung zu schaffen, die auch noch Änderungsbefugnis hätte. Damit würde das Vorschlagsrecht — und die Vorschlagspflicht — der Kommission in Frage gestellt. Der Ausschuss ist in jedem Fall gegen die Einsetzung einer solchen Superbehörde oder Superagentur zur Kontrolle der Ausübung des Vorschlagsrechts der Kommission. Er setzt sich jedoch nachdrücklich für die Durchführung von Ex-ante-Konsultationsverfahren sowie für eine Verbesserung der Folgenabschätzungen und für die Durchführung von Ex-post-Konsultationen ein.

<sup>(29)</sup> Seit der Vorlage des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ im Jahr 2002 (KOM(2002) 278) nimmt die Kommission in ihre Rechtsvorschlüsse immer eine auf die Materie abgestimmte Überprüfungs-klausel auf. Der Gesetzgeber sollte die Beibehaltung dieser Bestimmung bei der Annahme von Rechtstexten sicherstellen.

8.2.21 Die Stellen mit autonomer oder delegierter Regelungsbefugnis müssen ebenfalls evaluiert werden, da die Tätigkeit der Regelungsausschüsse und -behörden verglichen mit den normalen Rechtsetzungsverfahren nur sehr wenig transparent ist. Der Gesetzgeber muss die Ausübung dieser Befugnis kontrollieren können. In den Verwaltungsräten dieser Behörden sollten im Übrigen die Sozialpartner paritätisch vertreten sein.

8.2.22 Es bestehen verschiedentlich Probleme in Bezug auf die Qualität der Übersetzungen in die Amtssprachen der Gemeinschaft. Die Zahl und die Zuständigkeiten der Rechts- und Sprachsachverständigen der Kommission müssen erhöht und ihre Kompetenzen erweitert werden, um der Erweiterung Rechnung zu tragen. Beamte, die an der Erstellung von Legislativvorschlägen und der Vereinfachung des Besitzstandes beteiligt sind, müssten intern geschult werden, um ihre Fähigkeiten in der Abfassung und Evaluierung von Rechtstexten zu verbessern. Diese Fertigkeiten müssen außerdem auf nationaler Ebene in der universitären Ausbildung von Juristen mehr Gewicht erhalten, damit der EU und ihren Mitgliedstaaten künftig auf diesen Gebieten qualifizierte Beamte zur Verfügung stehen. Einige Universitäten betreiben in diesen beiden Bereichen bereits Lehre und Forschung, ihr Fachwissen kann nutzbar gemacht werden.

8.2.23 Bei der Kommission oder innerhalb der Kommission selbst einzusetzende Ad-hoc-Expertenausschüsse hätten die Aufgabe, vor der Veröffentlichung eines Legislativvorschlags Vorschläge im Sinne einer größeren Klarheit, Widerspruchsfreiheit und Sachdienlichkeit des Inhalts und Wortlauts eines Legislativvorhabens zu unterbreiten und gleichzeitig auf die Einheitlichkeit der in verschiedenen Legislativvorschlägen verwendeten Rechtsbegriffe und auch auf Stimmigkeit in Bezug auf die geltenden Rechtsvorschriften zu achten. Die Kommission hat bereits einen einheitlichen Leitfaden für alle Personen, die bei den Organen an der Redaktion von Legislativvorhaben mitwirken, herausgegeben, um für Einheitlichkeit der verwendeten Rechtsbegriffe und Stimmigkeit des Rechts zu sorgen. Diese Redaktionsvorschriften müssen nun auch korrekt angewendet werden.

8.2.24 Die Qualität der Rechtsetzung wird daher in großem Maße von den Folgenabschätzungen und den Verfahren zur Vorabkonsultation bestimmt, die bewirken, dass an dem ursprünglichen Entwurf nicht zu zahlreiche oder zu umfangreiche Abänderungen vorgenommen werden müssen. Auch die Qualität der Änderungsvorschläge beeinflusst die Qualität des endgültigen Wortlauts. Handelt es sich bei den Änderungsvorschlägen um einen wenig klaren Konsens oder um eine vage Formulierung, mit der alle Parteien zufrieden gestellt werden sollen, so könnte sich auch dies auf die Klarheit und Wirksamkeit der Rechtsvorschriften auswirken. Ein Terminologieausschuss (bestehend aus Rechts- und Sprachsachverständigen und Experten) könnte die Kommission bei der Neuformulierung der vorgeschlagenen Änderungen unterstützen, um die Klarheit und Stimmigkeit derjenigen Abänderungen sicherzustellen, die sie im Hinblick auf eine erneute Lesung des Textes akzeptieren kann.

8.2.25 Der Ausschuss nimmt mit Interesse zur Kenntnis, dass die Kommission ihre Leitlinien für Folgenabschätzungen überarbeitet, indem sie klarere Vorgaben für Wirtschafts- und Wettbewerbsfragen aufstellt und eine Überprüfung der Vereinbarkeit mit der Charta der Grundrechte vorsieht<sup>(30)</sup>. Mit diesem überarbeiteten Ansatz wird einigen Empfehlungen dieser Stellungnahme Rechnung getragen, der Ausschuss wird ihre Umsetzung verfolgen.

8.2.26 Auch für Änderungsanträge, die der europäische Gesetzgeber vorlegt, sollten Folgenabschätzungen durchgeführt werden, sofern es sich um wesentliche inhaltliche Änderungen

handelt. Hierfür sollte das von der Kommission bereits erarbeitete Verfahren genutzt werden, allerdings sollte das Annahmeverfahren dadurch nicht über Gebühr verlängert werden. In diesem Zusammenhang hofft der EWSA, dass die drei Organe im Rahmen der Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ zur Festlegung eines gemeinsamen Ansatzes für die Folgenabschätzung gelangen.

## 9. Beitrag des Gerichtshofs der Gemeinschaft

9.1 Es sollte darauf hingewirkt werden, dass nur in Ausnahmefällen eine Auslegung erforderlich ist, um einen Gesetzestext verstehen zu können, auch wenn natürlich die Auslegung durch den Gerichtshof, ergänzt durch die Auslegung nach Lehrmeinung und die Auslegung durch die Angehörigen der Rechtsberufe, für die Anwendung des Rechts auf den Einzelfall unerlässlich ist. Eine vage oder unbestimmte Rechtsetzung schadet jedoch der Rechtssicherheit und verursacht hohe Durchsetzungskosten, da ständig juristische und für die Materie zuständige Sachverständige und eventuell auch die Gerichte zur Klärung herangezogen werden müssen; darüber hinaus macht eine solche Rechtsetzung lange Durchführungsfristen erforderlich und führt zu einer fehlerhaften Umsetzung. Die Gerichte sehen sich unter Umständen sogar gezwungen, an die Stelle des Gesetzgebers zu treten, und es besteht die Gefahr, dass sie in einer Art und Weise mit Rechtssachen überlastet werden, die dem Recht des Bürgers auf Zugang zur Justiz, zumindest aber seinem Recht, innerhalb einer angemessenen Frist ein gerechtes Verfahren zu bekommen, abträglich ist.

9.2 Durch seine Entscheidungen in den zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen bereitet der Gerichtshof der Gemeinschaft einer Vereinheitlichung des einzelstaatlichen Rechts den Weg. Die möglicherweise geringe Qualität der Rechtstexte zwingt den Gerichtshof bei Bestimmungen, bei denen Auslegungsunsicherheiten bestehen, den Inhalt und die rechtliche Bedeutung zu klären und so eine Schwäche des Gesetzgebers auszugleichen.

9.3 Die Möglichkeit, beim Gericht erster Instanz Fachkammern zu bilden, sollte optimal genutzt werden, damit der Gerichtshof in erster Instanz binnen kurzer Fristen Entscheidungen treffen und sich in zweiter Instanz seiner Aufgabe, die Rechtsprechung zu vereinheitlichen und das primäre und abgeleitete Gemeinschaftsrecht klar zu interpretieren, bestmöglich und ohne Zeitverzögerung widmen kann.

## 10. Die Rolle der Mitgliedstaaten

10.1 Die Regierungen und ihre Vertreter im Ausschuss der Ständigen Vertreter, in den verschiedenen Zusammensetzungen des Rates und in den Regelungsausschüssen tragen aufgrund der gemeinsam mit der Kommission wahrgenommenen legislativen und exekutiven Funktion eine besondere Verantwortung bei der Ausarbeitung und Durchführung von Rechtsakten.

10.2 Die Zusammenarbeit zwischen den Verhandlungsführern und den von der Umsetzung und Anwendung des geplanten Rechtsaktes betroffenen Abteilungen der zuständigen Ministerien sollte verbessert werden, sie sollte bereits in der Phase der Prüfung des Entwurfs beginnen, um bereits im Vorhinein tätig werden und die Durchführungsbestimmungen besser vorbereiten und so die Ausführungsfristen verkürzen zu können.

10.3 Die Mitgliedstaaten sind heute nicht nur in das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft eingebunden und haben ihre Zuständigkeiten in bestimmten Bereichen auf die Gemeinschaft übertragen oder einer gemeinsamen Ausübung unterworfen, sondern sie haben sich auch intern gewandelt: Durch die

<sup>(30)</sup> IP/05/733.

Dezentralisierung und Entflechtung der Verwaltungen und öffentlichen Dienste, durch die Übertragung von Zuständigkeiten auf lokale Gebietskörperschaften oder auf unabhängige Verwaltungsorgane und Behörden, die Regelungs- und Verwaltungskompetenz haben, haben sich die Stellen, an denen Entscheidungen getroffen werden, vervielfacht, mit den entsprechenden haushaltsrechtlichen Konsequenzen. Über den Rechtsrahmen der Europäischen Union hinaus sind die Mitgliedstaaten weiteren supranationalen Rechtsordnungen unterworfen (die sie akzeptiert haben und denen sie deshalb getreu dem Grundsatz „Pacta sunt servanda“ verpflichtet sind), und ihre wirtschaftliche Steuerungsmacht ist in einigen Bereichen geschmälert (Globalisierung und WTO, Binnenmarkt, Privatisierungen).

10.4 Die Reform von Staat und Verwaltung geht jedoch nicht immer mit der gewünschten Geschwindigkeit voran, und Überlappungen bei den Zuständigkeiten führen bei der Wirtschaft, den staatlichen Diensten und den Gebietskörperschaften, die eine Rechtsvorschrift umzusetzen haben, zu für sie schädlichen Unsicherheiten und zu juristischen Problemen.

10.5 Die Staaten sind nicht mehr die einzige Quelle des Rechts, setzen das Gemeinschaftsrecht aber nach ihren Durchführungs- und Kontrollbestimmungen um, wobei sie ihre Zuständigkeiten nicht immer eindeutig von den Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften oder der dezentralisierten Behörden abgrenzen. So kann es bei der Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und der Erfüllung der gemeinschaftlichen Verwaltungsanforderungen von einem Land zum anderen zu starken Unterschieden kommen, was zu Lasten der notwendigen Harmonisierung geht. Dies wirkt sich vor allem auf dem Binnenmarkt aus, wo Wettbewerbsverzerrungen entstehen können.

10.6 Wenn die Mitgliedstaaten sich nicht sowohl auf der politischen als auch auf der praktischen Ebene aktiv und entschieden für eine Vereinfachung und Verbesserung der europäischen Rechtsetzung einsetzen, kann diese von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern nicht wahrgenommen werden, und somit wären letztendlich alle in dieser Richtung unternommenen Bemühungen vergeblich. Die Konzepte einer zentralen Anlaufstelle und elektronischer Behördendienste sowie die Grundsätze der Vereinfachung und Vereinheitlichung von Formularen beginnen, wie zum Beispiel im Zollwesen, sich langsam — wenn auch eher zu langsam — durchzusetzen. Bei der Festlegung der Art und Weise der Übermittlung von Informationen an die Adressaten einer Rechtsnorm muss auch das mögliche Bestehen einer digitalen Kluft berücksichtigt werden.

10.7 Zahlreiche Regierungen und nationale Parlamente haben allerdings erkannt, dass eine bessere Rechtsetzung und eine bessere Verwaltung erforderlich sind. Sie setzen oftmals spezielle Gremien ein, die bestimmte Bereiche der Zivilgesellschaft zu Wort kommen lassen und die Qualität der Rechtsvorschriften bei deren Ausarbeitung oder Umsetzung überwachen. Die hierbei gemachten Erfahrungen sollten gesammelt und ausgewertet werden, was dazu führen sollte, dass Erfahrungen ausgetauscht und die angewendeten Kriterien und Vorgehensweisen harmonisiert werden.

10.8 Auch die Rolle der nationalen Gerichte, die in begründeten Fällen Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen, muss berücksichtigt werden. Die von den Gerichten erbrachten öffentlichen Leistungen müssen generell verbessert werden: die Verfahrensdauer sollte verkürzt und in bestimmten Fällen der Zugang zum Recht für den Rechtsuchenden erschwinglich gemacht werden.

10.9 Das Mandat der zur Unterstützung der Kommission agierenden Sachverständigen (die Gruppe der nationalen

Sachverständigen und das Netz von der Kommission empfohlener unabhängiger Sachverständiger)<sup>(31)</sup>, die zur Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung beitragen sollen, könnte auch — in beratender Funktion — die Überprüfung der Qualität der Umsetzung von Rechtsakten umfassen. Hier könnte eine Art Warnsystem durch die nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft und durch die Adressaten des Rechtsaktes ins Leben gerufen werden (spezifische Kontaktstellen, Euro-Info-Zentren usw.)

10.10 Der EWSA könnte ebenfalls erwägen, durch seine Fachgruppen (insbesondere zum Beispiel durch die Fachgruppen Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz und Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch mit seiner Binnenmarktbeobachtungsstelle und der überarbeiteten PRISM-Datenbank) als Bindeglied zu den Organisationen der Zivilgesellschaft zu fungieren. Somit könnte er die Berichte, die die Kommission zum Thema Vereinfachung und Verbesserung der Rechtsetzung vorlegt, evaluieren und dabei die Bedürfnisse der Adressaten der Rechtsvorschriften so eingehend wie möglich berücksichtigen, was seinen Verbesserungsvorschlägen mehr Wirkung verleihen würde.

## 11. Schlussbetrachtungen

11.1 Die Mitgliedstaaten werden auch in die Verbesserung der Rechtsetzung einbezogen, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit in der OECD zu verbessern. Aus verschiedenen Berichten der OECD geht hervor, dass in den meisten Fällen im Vergleich zu den Zielsetzungen nur begrenzte Ergebnisse erzielt werden konnten. Einige dieser Zielsetzungen entsprechen jedoch denjenigen der Gemeinschaft (Qualität der Rechtsvorschriften, Vereinfachung der Kontakte zu den Behörden und Vereinfachung der Verwaltungsverfahren (zentrale Anlaufstellen), die Schaffung neuer Instrumente zur Entscheidungsfindung, durchsichtigeres Entscheidungsverfahren (Transparenz, Teilhabe), elektronische Verwaltung, Dezentralisierung, usw.).

11.2 Die OECD macht sich dafür stark, dass in jedem Land eine Stelle eingerichtet wird, die mit der Kostenabschätzung, der Qualitätsbewertung und der Folgenabschätzung für neue Rechtsvorschriften betraut wird. Auch wenn — aufgrund der Vielfalt der von den 25 Mitgliedstaaten gemeinschaftlich wahrgenommenen Kompetenzen und aufgrund der mit der Rechtsetzung der Gemeinschaft verfolgten Ziele — die in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht voranzubringenden Vorhaben und die durchzusetzenden Kriterien nicht vollkommen denen der OECD entsprechen, so bestehen dennoch gewisse Synergien zwischen diesen beiden Ansätzen<sup>(32)</sup>.

11.2.1 Derzeit wird im Übrigen ein gemeinsames Vorhaben der Europäischen Union und der OECD, das die Integration des Gemeinschaftsrechts in den zehn neuen Mitgliedstaaten zum Thema hat, erarbeitet. Verstärkte Synergien zwischen der EU und der OECD sind daher durchaus erwägenswert.

11.3 Die bei der Umsetzung bestehenden Probleme haben ihren Ursprung mehrheitlich bei den nationalen Regierungen und ihren Zentralverwaltungen. Bei der Umsetzung sollte der Qualität absoluter Vorrang gegeben werden. Die Einhaltung von Fristen ist natürlich ebenfalls von Bedeutung, um eine zeitweilige Fragmentierung des Binnenmarktes zu verhindern.

<sup>(31)</sup> KOM(2005) 97 endg. vom 16.3.2005.

<sup>(32)</sup> Die OECD hat sich die Privatisierung der öffentlichen Versorgungsdienste und eine Staatsreform (Verschlankung der Verwaltung) auf die Fahnen geschrieben. Ihre Empfehlungen sind jedoch oftmals eher ideologisch geprägt, als dass sie wirklich praktisch durchführbar wären. Die nationalen Verwaltungen müssen ohne Zweifel effizienter arbeiten, das Ziel der Reform darf jedoch nicht sein, den Staat durch die Kräfte des Marktes zu ersetzen. Der Staat muss in der Lage bleiben, seine Aufgaben wahrzunehmen.

11.4 Die im Verfassungsvertrag vorgesehene Erweiterung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens ist unter dem Aspekt der Demokratie sehr wichtig, die Verfahren könnten jedoch aufgrund der zu verschiedenen Zeitpunkten und auf verschiedenen Ebenen durchzuführenden Konsultations- und Evaluierungsverfahren immer länger und komplexer werden. So gesehen kann die Qualität des ersten Vorschlags und die Qualität der Umsetzung einer Richtlinie ein Faktor sein, der das Risiko längerer Erarbeitungswege kompensiert. Daher kommt der Festlegung der Indikatoren für die Qualität einer Rechtsvorschrift grundlegende Bedeutung zu <sup>(3)</sup>.

11.5 Der schwierigste Punkt ist ohne Zweifel die Vereinfachung des Besitzstandes. Die zu bewältigende Aufgabe ist enorm, und der EWSA bezweifelt, dass die erforderlichen Mittel dafür bereitgestellt werden können, ohne dass die dafür notwendigen politischen Entscheidungen und ihre finanziellen Auswirkungen vollständig von den Mitgliedstaaten mitgetragen werden. Der EWSA richtet daher einen entsprechenden Appell an die Mitgliedstaaten.

11.6 Es sei darauf hingewiesen, dass der partizipatorische Ansatz die Organisationen der Zivilgesellschaft, die Institutionen und ihre Bediensteten sowie die Regierungen und ihre Verwaltungen vor nicht unbeträchtliche Anforderungen stellt. Lösungen, die diesen Ansatz nur formal oder auf technokratische Weise berücksichtigen, werden hier allein nicht weiterhelfen, selbst wenn die Instrumente der Gesetzgebungstechnik und die Indikatoren für die Folgenabschätzungen ausgereift sind.

11.7 In den Fällen, in denen die Kommission befugt ist, im Namen der Gemeinschaft internationale Verträge abzuschließen

(WTO usw.), müssen die Konsultation und Beteiligung der Organisationen der Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft und anderer Bereiche der Zivilgesellschaft sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene stattfinden können. Diesbezügliche Grundsätze und Verfahren sollten erwoogen werden.

11.8 Die Vereinfachung des *acquis communautaire* und eine verbesserte Qualität der Rechtsvorschriften darf nicht mit einer wirtschaftlichen oder sozialen Deregulierungsideologie verwechselt werden; sie sind geprägt von einem Ansatz der *good governance*, der das Ziel verfolgt, die Komplexität des Gesetzgebungsverfahrens einer Staatenunion gemäß demokratischen, partizipativen und rationellen Verfahren sowohl technisch als auch politisch besser bewältigen zu können.

11.9 Abschließend drängt sich eine Frage auf: die Problemstellung ist eindeutig, die Lösungsmöglichkeiten sind deutlich aufgezeigt worden, die unternommenen Bemühungen sind dergestalt, dass das Ziel erreicht werden sollte. Warum also sind nur so geringe praktische Fortschritte feststellbar? Gibt es Widerstände, und wenn ja, welche? Stehen ausreichend Ressourcen zur Verfügung, oder müssen sie umgeschichtet werden? Haben alle beteiligten Akteure ausreichend politischen Willen zum Erfolg? Können etwaige Hindernisse überwunden werden? Antworten auf diese Fragen gibt es noch nicht; damit aber das Unterfangen „Vereinfachung des Besitzstandes und bessere Rechtsetzung in Europa“ erfolgreich abgeschlossen werden kann, muss unbedingt ein fester politischer Wille vorhanden sein, dem auf lange Sicht auch entsprechende Maßnahmen folgen.

Brüssel, den 28. September 2005

Die Präsidentin  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(3)</sup> Die Kommission hat bei der Universität Bradford eine Studie zu diesen Indikatoren in Auftrag gegeben, der EWSA sieht der Veröffentlichung dieser Studie mit Spannung entgegen. Eine vorläufige Fassung ist auf der Website der Universität verfügbar (<http://www.bradford.ac.uk>).

## ANHANG

**zur Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

Der folgende Änderungsantrag wurde Verlauf der Debatte abgelehnt, hatte jedoch mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen auf sich vereinigt:

**Ziffer 8.2.7**

Diese Ziffer ersatzlos streichen

**Begründung**

Dass diese Vorschläge nicht angenommen wurden, hat nichts mit den in den voranstehenden Absätzen beschriebenen Schwächen zu tun. Meiner Auffassung zufolge — die von vielen geteilt wird — sind diese Probleme nicht durch das Fehlen einer Folgenabschätzung oder einer objektiven Zusammenfassung der Ergebnisse entstanden. Im Falle der Hafentrichtlinie sind es zwar kleine, aber äußerst mächtige Partikularinteressen, die eine Annahme der Richtlinie bisher verhindert haben. Dass der Dienstleistungsrichtlinienvorschlag bislang nicht angenommen wurde, liegt auch an mächtigen Partikularinteressen, die in Form protektionistischer unheiliger Allianzen versuchen, dem Gesamtinteresse der Dienstleistungsfreiheit entgegenzuwirken. Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Kommissionsvorschlag zur Patentierbarkeit computerimplementierter Erfindungen rühren wohl daher, dass das Risiko unterschätzt wurde, dass ein begrenztes Partikularinteresse im politischen Prozess die Tatsache ausnutzen könnte, dass der Richtlinienvorschlag (der vorgelegt worden war, um das geltende Recht zu harmonisieren und deutlicher zu gestalten) technisch sehr kompliziert war.

Die Ansichten darüber, warum es unterschiedlichen Interessen gelungen ist, die genannten Richtlinienvorschläge zu verzögern bzw. zu stoppen, können zwar auseinandergehen, doch hat es sich in allen Fällen bei der Erörterung im EWSA gezeigt, dass die Vorschläge sehr umstritten waren.

Die sehr strittige Formulierung von Ziffer 8.2.7 bringt dieser im Übrigen sehr ausgewogenen, guten und teilweise sogar hervorragenden Stellungnahme keinen zusätzlichen Nutzen. Daher sollte diese Ziffer gestrichen werden, was die Zustimmung der Mitglieder zu der Stellungnahme sicher erhöhen würde.

**Abstimmungsergebnis:**

Ja-Stimmen: 31

Nein-Stimmen: 61

Stimmenthaltungen: 13

---