

Arbeitskreis Europa \*

## Bessere Rechtsetzung – das neue Mantra?

Bessere Rechtsetzung ist sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene zu einem zentralen Thema der politischen Agenda geworden. Auch in der deutschen EU-Präsidentschaft, im ersten Halbjahr 2007, wird sie nach Vorstellungen der Bundesregierung zu einem der Schwerpunkte werden.

Hinter der auf den ersten Blick technisch anmutenden Thematik verbergen sich Auswirkungen von hoher gesellschaftspolitischer Bedeutung. Zwar nimmt der Begriff „bessere“ für sich in Anspruch, per se eine positive Entwicklung herbeizuführen, ob dies der Fall ist, muss aber, wie in anderen Fällen auch, einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. So gilt es insbesondere zu prüfen, für was und für wen das „bessere“ gilt.

Berücksichtigt man die sich aus den vorbereitenden Papieren ergebenden Tendenzen, so liegt das vorrangige Ziel in der Verbesserung von Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, verbunden mit dem Hinweis, dass nur ihre Wettbewerbsfähigkeit die Sicherung der

europäischen Werte und damit auch eines europäischen Sozialmodells gewährleisten. Dabei ist nicht von der Hand zu weisen, dass es eine Reihe bürokratischer Regelungen gibt, deren Abbau zur Vereinfachung von Verfahren und zur Verringerung der Belastung von Unternehmen beitragen kann. Die ausschließliche Orientierung an den Bedürfnissen der Unternehmen steht jedoch in der Gefahr, das europäische Sozialmodell zu einer abhängigen Variablen von eben diesen Interessen zu machen. Notwendig ist jedoch, auch unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des EU-Vertrages, den gesellschaftlich gebotenen ordnungspolitischen Bedarf als Ausgangspunkt zu nehmen und hieran die Konfiguration konfligierender Interessen zu bestimmen. In der Praxis steht die „bessere Rechtsetzung“ somit in einem Spannungsverhältnis zwischen der Orientierung am Interesse der Unternehmen und am gesamtgesellschaftlichen Interesse, das unter anderem auch die gesamtgesellschaftlichen Kosten in den Blick zu nehmen hat.

Die nähere Ausgestaltung der „besseren Rechtsetzung“ muss aber auch in den Zusammenhang mit der Diskussion um das europäische Gesellschaftsmodell eingestellt werden. Diese weitgehend in den Raum abstrakter Werte verschobene Erörterung, mit einer besonderen Betonung des Wertes von Freiheit, findet hier seine Konkretisierung. Die rechtliche Festlegung

---

\* Der Berliner „Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung“ besteht seit 2005. Die Mitglieder kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten. Die Koordination des AK Europa liegt in den Händen von Dr. Gero Maaß (Gero.Maass@fes.de)

von Macht- und Interessensphären bestimmt abschließend die Balance gesellschaftlicher Wirklichkeit.

Im Hinblick darauf, dass es sich um einen laufenden Prozess handelt, der Entscheidungen im Einzelfall erfordert, versteht sich das Papier als Denkanstoß. In den Teilen I und II wird der derzeitige Stand im Sinne eines Aufrisses kurz dargestellt. In Teil III werden beispielhaft Vorschläge für übergreifende Fragestellungen im Hinblick auf die konkrete Vorgehensweise im Einzelfall formuliert.

## I. Die europäische Ebene

### 1. Umfang, Ziele und Instrumente

Das Vorhaben „bessere Rechtsetzung“, das in einen kontinuierlichen und systematischen Prozess überführt wird, umfasst als integraler Bestandteil der überarbeiteten Lissabon-Strategie

- einerseits die Überprüfung und eventuelle Überarbeitung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung,
- andererseits werden die dabei verwandten Instrumente gleichzeitig für die Überprüfung der Notwendigkeit und Ausgestaltung zukünftiger Rechtsetzung eingesetzt.

Die Ziele der „besseren Rechtsetzung“ orientieren sich an denen der Lissabon-Strategie (mit den auch in den nationalen Reformprogrammen vorfindlichen Schwerpunkten: Steigerung der Beschäftigungsquote, Reform der sozialen Sicherungssysteme, Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Bildung und Ausbildung), mit einer besonderen Hervorhebung der Wettbewerbsfähigkeit und der Vereinfachung des Regulierungsrahmens für Unternehmen. Die Instrumente der „besseren Rechtsetzung“ sind folgende:

- die systematische Konsultation der Beteiligten,
- die Gesetzesfolgeabschätzung (GFA) einschließlich der Messung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten,
- die Vereinfachung, die im Aufheben überholter Regelungen, der Zusammenfassung von Regelungen (Kodifizierung), der Neufassung von Regelungen, im Übergang zu Ko- und Selbstregulierung oder im Ersatz von Richtlinien durch Verordnungen bestehen kann,
- die Änderung des Komitologieverfahrens sowie

- die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an europäische Agenturen.

Zusätzlich sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihrerseits Maßnahmen zur „besseren Rechtsetzung“ zu betreiben.

### 2. Stand der Entwicklung

Der mit der ersten Vereinfachungsinitiative im Jahr 1997 begonnene, mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ von 2001, dem Aktionsplan 2002, dem folgenden Mitteilungspaket von 2002 und 2003, der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2003 sowie weiteren Vereinfachungsprogrammen und Konsultationen fortgeführte Prozess hat mit der Festlegung von 15 prioritären Bereichen durch den Wettbewerbsrat im November 2004 und der 6-Präsidenten-Initiative aus dem Dezember 2004 ein neues Stadium erreicht. Über die Mitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ vom 16.3.2005 (KOM 2005/97), die internen Leitlinien der Kommission zur GFA vom 15.6.2005 (SEC 2005/791) und die Mitteilung „Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden“ vom 27.9.2005 (KOM 2005/462), die vorsieht, 68 Vorschläge zurückzuziehen, sind an weiteren Entwicklungen in 2005 insbesondere folgende zu nennen:

- Die Mitteilung „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ vom 25.10.2005 (KOM 2005/535), die u.a.
  - ein Arbeitsprogramm für die kommenden drei Jahre enthält,
  - auf ergänzende Mitteilungen zu einzelnen Sektoren hinweist und
  - das Vereinfachungskonzept darlegt.
- Die Mitteilung „Über eine einheitliche Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten“ vom 21.12.2005 (KOM 2005/518), die u.a.
  - zum Standardkostenmodell (SKM) referiert,
  - vor dem Hintergrund einer bedingt erfolgreichen Pilotphase Voraussetzungen für die EU-einheitliche Methode benennt, unabhängig davon, dass es weiterhin Aufgabe der Kommission bleibt, die Kosten abzuschätzen,
  - die nächsten Schritte benennt.
- Die Schlussfolgerungen des Wettbewerbsrates vom 28./29.11.2005, die u.a.

- die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit hervorheben,
- die Einhaltung des vorgesehenen Zeitplans und ein entsprechendes Vorgehen aller Organe annehmen,
- feststellen, dass in manchen Fällen Verordnungen angemessener sein können als Richtlinien,
- bezüglich der GFA fordern, ein Spektrum von Optionen zu prüfen, einschließlich anderer als legislativer Mittel oder einer weiteren Harmonisierung
- hinsichtlich der Konsultationen den Rückgriff auf sektorspezifische Gruppen begrüßen.
- Das Präsidenschaftspapier von Großbritannien, Österreich und Finnland aus dem Dezember 2005, das neben der Betonung der Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere die Notwendigkeit der Einbindung des Unternehmenssektors in den Prozess betont.
- Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16.12.2005, in denen er u.a.
  - die Aussage des Wettbewerbsrates zur Prüfung mehrerer Optionen wiederholt,
  - darauf hinweist, dass die Methode der Verwaltungskosten bei der Bestimmung vereinfachungsbedürftiger Rechtsvorschriften eine wichtige Rolle spielen könnte und
  - betont, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Methode der Verwaltungskosten in angemessener Weise Informationen bereitstellen.

Die Behandlung einiger konkreter Vorschläge zur Vereinfachung des *acquis* dürfte in die deutsche Ratspräsidentschaft fallen.

## II. Die nationale Ebene

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 enthält die Passage: „Wir sehen [...] in der Initiative zur Deregulierung des bestehenden Gemeinschaftsrechts einen zentralen Beitrag der EU zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas. Wir werden uns mit weiteren eigenen Deregulierungsvorschlägen und Beiträgen zur Gesetzesfolgeabschätzung in die Arbeit an einer besseren EU-Rechtsetzung einbringen.“

Für die nationale Ebene enthält das Ergebnispapier der Klausurtagung des Bundeskabinetts in Genshagen vom 9./10. Januar 2006 unter den Schwerpunkten für

das künftige Vorgehen die Aussage: „Das Bundeskanzleramt wird in enger Abstimmung mit den Ressorts die geplanten Maßnahmen zum Bürokratieabbau koordinieren und in Kürze ein Umsetzungsprogramm vorlegen. Dazu zählen insbesondere ein neues Verfahren zur Bürokratiekostenmessung und die Einrichtung eines Normenkontrollrates.“

In ihrer Stellungnahme zum Frühjahrsbericht der EU-Kommission vom 25. Januar 2006 führt die Bundesregierung unter anderem aus: „Die von Kommissionspräsident Barroso und Vizepräsident Verheugen eingeleitete Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfeldes wird von der Bundesregierung nachdrücklich unterstützt. Diese Initiative muss über das derzeitige vorläufige Vereinfachungsprogramm hinaus ausgeweitet werden. Die Bundesregierung appelliert an die Kommission, die angekündigte Überprüfung der Rahmenbedingungen von wichtigen Industriezweigen und des Dienstleistungssektors rasch voranzutreiben. Im Rahmen der Vereinfachung muss der effizienten Ausgestaltung des europäischen Regelungsbestandes auch durch Reduzierung seines Umfangs ein stärkeres Gewicht eingeräumt werden.“

## III. Offene Fragen für die Umsetzung der besseren Rechtsetzung

Die Ausrichtung des Prozesses vorrangig auf die Bedürfnisse und Interessen der Unternehmen deutet sich sowohl in den Papieren (z.B. „daher auf die Elemente des *acquis* ausgerichtet, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU betreffen.“, KOM 2005/535, S. 2), in dem in der Hauptsache federführenden Wettbewerbsrat als auch bei der Konsultation (vgl. Präsidenschaftspapier Großbritannien/Österreich/Finnland) oder dem Standardkostenmodell (basierend auf Unternehmens- und Sachverständigenbefragung) an. Die bei der Konsultation der Mitgliedstaaten und wichtigsten Unternehmensverbände genannten Bereiche (vgl. KOM 2005/535, Anhang 1) weisen in eine ähnliche Richtung. Beachtenswert in diesem Zusammenhang ist auch die Betonung von Ko- und Selbstregulierung, der z.B. in der Interinstitutionellen Vereinbarung (Abl. C 321 vom 31.12.2003) breiter Raum gewidmet wird. Da insoweit das Verhältnis von wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischer Ausrichtung tangiert wird, geht es nicht nur um die Vereinfachung der Gesetzgebung, sondern auch um die Ausgewogenheit der Komponenten untereinander und die Frage der ordnungspolitischen Aufgabe des Staates im

**4**

Hinblick auf die Bewahrung des europäischen Gesellschaftsmodells.

Der weitere Prozess ergibt sich aus den in Anhang 2 der Mitteilung (KOM 2005/535) genannten Vorhaben, den darin genannten Ergänzungen zu den einzelnen Sektoren sowie aus dem Arbeitsprogramm der Kommission für 2006. Im Rahmen der dringend notwendigen Begleitung des Prozesses wären im jeweiligen Einzelfall zumindest als allgemein zu prüfende Fragen in Betracht zu ziehen:

- Ist die Unterscheidung zwischen Bürokratieabbau (im Sinne überflüssiger Verfahren) und Deregulierung (Abbau ordnungspolitischen Bedarfs) vorgenommen worden?
- Ist der Ausgleich der ordnungspolitischen Interessengegensätze (wirtschaftliche vs. gesamtgesellschaftliche Interessen) gewahrt oder wird die Aufgabenstellung auf die Reaktion auf Marktversagen (vgl. Beihilfebereich) reduziert?
- Sind die Folgen für die gesamtwirtschaftlichen Kosten sowie für funktionsfähige Staatshaushalte und die sozialen Sicherungssysteme gebührend berücksichtigt?
- Ist im Hinblick auf die Interessengegensätze der Mitgliedstaaten, z.B. bei Standards, ein vertretbarer Ausgleich erreicht?
- Ist die von der Kommission vorgenommene Bewertung der im Rahmen der Konsultationen eingegangenen Beiträge transparent und ist ihre im Rahmen der Entscheidung erfolgte Berücksichtigung – eingedenk der unterschiedlichen Stärkeverhältnisse der Beteiligten – nachvollziehbar?
- Berücksichtigen die Maßstäbe und Verfahren bei der Überprüfung künftiger Gesetzgebung hinreichend und in transparenter Weise die in der EU-Grundrechte-Charta genannten Prinzipien und Rechte, die einen konsensualen Mindeststandard für „gute Rechtsetzung“ darstellen?