



Die
Bundesregierung

Moderner Staat - Moderne Verwaltung

Deutschland
erneuern.

Moderner Staat - Moderne Verwaltung

Der Mandelkern-Bericht - Auf dem Weg zu besseren Gesetzen

Abschlussbericht, 13. November 2001

Impressum

Herausgeber:
Bundesministerium des Innern
Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung
Alt-Moabit 101 D
10559 Berlin

Umschlaggestaltung:
fischerAppelt Kommunikation GmbH, Hamburg

Druck:
Druckerei Albrecht Schmidt, Neugersdorf

Berlin, Mai 2002

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Vorwort

Im März 2000 haben Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union – der Europäische Rat – auf einer Sondertagung den sogenannten Lissabon-Prozess eingeleitet. Er hat zum Ziel, die Europäische Union bis 2010 durch eine Fülle gezielter Maßnahmen zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist ein klares, einfaches, effektives und funktionierendes Regelungsumfeld. Nachhaltige Anstrengungen sind erforderlich, um unnötigen bürokratischen Aufwand zu beseitigen und die Kosten für unternehmerische Tätigkeit zu senken. Dies deckt sich mit den eigenen Absichten der Bundesregierung, die im Rahmen des 1999 begonnenen Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ die höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht als einen ihrer Handlungsschwerpunkte identifiziert hat.

Der Europäische Rat hat Europäische Institutionen, Regierungen, Länder und Kommunen aufgefordert, den Kosten und sonstigen Belastungen, die mit Gesetzen verbunden sind, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Um entsprechende Empfehlungen vorzubereiten, wurde von den europäischen Ministern für die öffentliche Verwaltung eine Expertengruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission unter Vorsitz von Dieudonné Mandelkern berufen.

Der im November 2001 vorgelegte Mandelkern-Bericht enthält ein Bündel an zeitlich terminierten Vorschlägen für qualitativ bessere und einfachere Gesetze sowie für Maßnahmen zur nachhaltigen Rechtsbereinigung (englisch: Better Regulation). Seine Empfehlungen richten sich sowohl an die Adresse der Europäischen Union wie an die der Mitgliedstaaten. Als Zeitpunkt für die national erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen nennt der Bericht Juni 2003.

Der Mandelkern-Bericht will die Gesetzeslandschaft für Bürgerinnen und Bürger, für Wirtschaft und Unternehmen durchsichtiger gestalten, um so auch Tendenzen zur Staats- und Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Ein weiteres Ziel ist, Kosten zu vermeiden, die durch Fehler in der Gesetzgebung entstehen können.

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, dass es eine Vielzahl an Instrumenten bereits gibt, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, dass diese Werkzeuge nicht, nicht systematisch genug oder technisch unzureichend zum Einsatz kommen.

Der Mandelkern-Bericht wurde vom Europäischen Rat Laeken im Dezember 2001 begrüßt. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union wurden ersucht, die sich aus dem Bericht ergebenden operativen Maßnahmen möglichst rasch zu ergreifen.

Die Broschüre steht auch im Internet unter www.staat-modern.de zur Verfügung. Dort wird umfassend über das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ der Bundesregierung informiert.

Inhaltsverzeichnis

KURZZUSAMMENFASSUNG	9
AKTIONSPLAN	12
TEIL I EINFÜHRUNG	16
1 Allgemeines	16
2 Der Auftrag der Mandelkern-Gruppe	16
2.1 Die Anfänge	16
2.2 Organisation der Tätigkeit	17
2.3 Vereinbarkeit mit den bereits vorhandenen europäischen Konzepten	18
3 Allgemeine Grundsätze	18
3.1 Notwendigkeit	18
3.2 Verhältnismäßigkeit	18
3.3 Subsidiarität	18
3.4 Transparenz	19
3.5 Zurechenbarkeit	19
3.6 Zugänglichkeit	19
3.7 Einfachheit	19
TEIL II EMPFOHLENES VORGEHEN	20
1 Evaluierung	21
1.1 Eine gemeinsame Evaluierungsmethode	21
1.2 Ex-ante-Evaluierung	21
1.3 Ex-post-Evaluierung	21
2 Optionen für die Umsetzung politischer Absichten	22
2.1 Einführung	22
2.2 Alternativen zur Rechtsetzung	22
2.2.1 Rechtsetzung – pro und contra	23
2.2.1.1 Argumente für die Rechtsetzung	23
2.2.1.2 Argumente gegen die Rechtsetzung („Missbrauch“ des Instruments)	23
2.2.2 Die wichtigsten Alternativen und ihre Eignung für die praktische Umsetzung ...	24
2.2.2.1 Alternativen und Folgenabschätzung	24
2.2.2.2 Mögliche Alternativen	24
2.2.3 Rechtsetzung und die Verantwortung der Anwender	26
2.2.3.1 Koregulierung	26
2.2.3.2 Bedingungen für die Koregulierung	26
2.3 Wegfall(sunsetting)- und Überprüfungsklauseln	27
2.4 Empfehlungen	28

3	Folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment – RIA)	28
3.1	Einführung	28
3.2	Voraussetzungen für eine erfolgreiche RIA	29
3.3	Inhalt einer Folgenabschätzung	30
3.4	Bewertung der Folgen	30
3.5	Das Folgenabschätzungs-Verfahren	31
3.6	Häufige Probleme	34
3.6.1	Praktische Schwierigkeiten	34
3.6.2	Kulturelle Widerstände	34
3.6.3	Politischer Druck	35
3.7	Empfehlungen	36
4	Konsultation (Beteiligungen/Anhörungen)	37
4.1	Einführung	37
4.1.1	Konsultationsverfahren – verschiedene Möglichkeiten und Leitsätze	37
4.1.2	Verwendung der Konsultationsunterlagen durch Rechtssetzungsbehörde und Gesetzgeber	40
4.2	Häufige Probleme	40
4.2.1	Probleme auf der konsultierenden Seite	40
4.2.2	Probleme der konsultierten Parteien	41
4.3	Empfehlungen	42
5	Vereinfachung	42
5.1	Einführung: das Konzept der Vereinfachung	42
5.1.1	Vereinfachung heißt nicht, die Komplexität der Realität zu ignorieren	43
5.1.2	Vereinfachung heißt nicht Deregulierung	43
5.2	Häufige Probleme und Erfahrungen	44
5.3	Inhaltliche Aspekte einer wirksamen Vereinfachungspolitik	46
5.3.1	Aufstellung eines Vereinfachungsprogramms	46
5.3.2	Eine Vereinfachungskultur	47
5.3.3	Kohärenz mit anderen Instrumenten	48
5.3.4	Messbare Ergebnisse	48
5.3.5	Vereinfachung und neue Rechtsetzung	48
5.3.6	Überwachung, Gewährleistung und Konsolidierung der Vereinfachung	48
5.3.7	Einsetzung eines spartenübergreifenden Rechtsetzungs-Managements	49
5.3.8	Transparente und verständliche Vereinfachung	49
5.3.9	Vereinfachung auf der Ebene der Mitgliedstaaten	50
5.4	Empfehlungen	50
6	Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften	51
6.1	Definitionen	51
6.2	Einführung	52
6.3	Konsolidierung	53
6.3.1	Ziele der rechtswirksamen Konsolidierung	53
6.3.2	Amtliche Konsolidierung im „Loseblatt-Verfahren“	53
6.3.3	Häufige Probleme und mögliche Lösungen	54

6.3.3.1	Langwierigkeit des Prozesses	54
6.3.3.2	Unklare Texte	54
6.3.3.3	Umfang der Rechtsvorschriften	54
6.3.3.4	Erhaltung von Rechtskodizes	54
6.4	Besserer Zugang	55
6.4.1	Verstärkte Nutzung des Internet	55
6.4.2	Staatliche Einrichtungen und besserer Zugang	55
6.5	Besser verständliche Rechtsvorschriften	56
6.5.1	Bessere Verständlichkeit der Rechtssprache	56
6.5.2	Besseres Verständnis der Rechte	56
6.5.3	Besseres Verständnis des rechtlichen Kontexts	57
6.6	Empfehlungen	57
7	Wirksame Strukturen und eine neue Rechtsetzungskultur	58
7.1	Einführung	58
7.2	Wesentliche Elemente für wirksame Strukturen	60
7.3	Aufgaben der wirksamen Strukturen	60
7.4	Arbeitsmethoden effektiver Strukturen	61
7.5	Mögliche optimale Verfahrenspraktiken (best practices) für die Einrichtung effektiver Strukturen	62
7.6	Häufige Probleme	62
7.7	Für eine neue Kultur besserer Rechtsetzung	63
7.8	Empfehlungen	64
TEIL III	EMPFEHLENSWERTE PRAKTIKEN IN BEZUG AUF DIE EU-EBENE ...	66
1	Einführung	66
2	Die Wahl der Instrumente: Verordnung oder Richtlinie	67
3	Anwendung der Folgenabschätzung (RIA) auf EU-Ebene	68
3.1	Weitere Empfehlungen	69
4	Konsultationen in der EU	70
4.1	Zusätzliche Empfehlungen	71
5	Europäisches Programm zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften	72
5.1	Das SimpReg-Programm	73
5.2	Zusätzliche Empfehlungen	74
6	Zugang zur Europäischen Rechtsetzung	74
6.1	Kodifizierung und internes Recht	74
6.2	Kodifizierung und Erweiterung	74
6.3	Zusätzliche Empfehlung	75
7	Wirksame Strukturen und eine bessere europäische Rechtsetzung	75
7.1	Institutionelle Hindernisse und Schwächen	75
7.2	Zusätzliche Empfehlungen	76

8	Innerstaatliche Integration europäischer Rechtsetzung	77
8.1	Einführung	77
8.2	Eingliederung von Rechtsvorschriften in nationales Recht	78
8.2.1	Voraussetzungen	78
8.2.2	Umsetzungsprobleme	78
8.2.2.1	Korrekte Umsetzung	78
8.2.2.2	Fristgerechte Umsetzung	80
8.2.2.3	Einführung zusätzlicher Anforderungen („gold plating“)	80
8.3	Einhaltung und Durchsetzung	81
8.3.1	Voraussetzungen für die Einhaltung und Durchsetzung	81
8.3.2	Probleme bei der Einhaltung und Durchsetzung	82
8.3.2.1	Inhalt und Qualität der europäischen Rechtsetzung	82
8.3.2.2	Befolgungsmöglichkeit und Durchsetzbarkeit schon frühzeitig beachten	82
8.4	Empfehlungen	83
ANHÄNGE		85
Anhang A OECD Referenz-Checkliste für die Entscheidungsfindung auf dem Gebiet der Rechtsetzung 1995		85
Anhang B Vereinfachungsinitiativen auf EU-Ebene		86
Anhang C Lage in den Mitgliedstaaten und bisherige Erfahrungen		88
Anhang D Glossar der in diesem Bericht verwendeten Begriffe		92
Anhang E Mitglieder und Mitwirkende		95

KURZZUSAMMENFASSUNG

Der Europäische Rat von Lissabon setzte der EU das Ziel, sich zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu entwickeln. Sowohl in Lissabon wie beim Europäischen Rat von Santa Maria de Feira wurde die herausragend wichtige Rolle, die bessere Rechtsvorschriften (better regulation) für das Erreichen dieses Zieles spielen, deutlich unterstrichen.

In mannigfaltigen Bereichen ist Rechtsetzung für das Erreichen von politischen Zielen von zentraler Bedeutung. Bei der besseren Rechtsetzung geht es nicht einfach um eine gedankenlose Abschaffung von Normen. Vielmehr ist es Ziel sicherzustellen, dass Recht nur dann gesetzt wird, wenn das notwendig und angemessen ist, und die zu entwickelnden Rechtsvorschriften von größtmöglicher Qualität sind. Die Verbesserung der Qualität in der Rechtsetzung ist ein öffentliches Gut an sich. Dies zu erreichen erhöht die Glaubwürdigkeit politischen Handelns; es trägt zum Wohle der Bürger, der Wirtschaft wie auch der anderen Beteiligten bei. Eine hochwertige Normsetzung verhindert, dass Unternehmen, Bürgern und öffentlichen Verwaltungen unnötige Lasten auferlegt werden, die sie in beträchtlichem Ausmaß Zeit und Geld kosten. Sie trägt dazu bei, Schäden für die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen (insbesondere kleine und mittlere Unternehmen) – bedingt durch höhere Kosten und Marktverzerrungen – abzuwenden. Dies belegen Studien verschiedener Provenienz, in denen die Lasten durch Rechtsetzung übereinstimmend mit etwa 2 bis 5 Prozent des europäischen Bruttoinlandsproduktes beziffert werden. Auch wenn diese Zahlen nur Schätzungen sind, zeigen sie doch die gehörige Bedeutung des Problems für die europäischen Volkswirtschaften auf. Hochwertige Normsetzung ist ein Beitrag dazu, verlorenes Vertrauen in die Vorbereitung der Gesetzgebung zurückzugewinnen. Sie vermehrt die Chancen, den von Regierung und Gesetzgeber angestrebten Zweck auch tatsächlich zu erreichen. Zudem ist die Umsetzung entsprechender Rechtsvorschriften für die öffentlichen Verwaltungen weniger problematisch. Auch den Bürgern fällt die Einhaltung entsprechender Normen erfahrungsgemäß leichter. Aus allen diesen Gründen ist es von erheblichem öffentlichen Interesse, die Qualität der Normsetzung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene deutlich zu verbessern.

Für jedes erfolgreiche System besserer Rechtsetzung sind eine hochrangige, die gesamte jeweilige Regierung umspannende politische Unterstützung sowie angemessene Ressourcen erforderlich. Ein derartiges System muss alle Phasen von Gesetzen (erste Überlegungen, Konzeption, Gesetzgebung, Umsetzung und ex-post-Prüfung) erfassen, und das in sämtlichen Politikbereichen. Jeder Teilansatz läuft von vornherein die Gefahr, ineffektiv zu sein. Von entscheidender Bedeutung ist der strategische Gesamtansatz. An seiner Entwicklung sollten sowohl die rechtsetzenden als auch die vollziehenden Instanzen beteiligt sein. Instrumente wie Folgenabschätzung, Vereinfachung, Konsolidierung, Beteiligungs- und Anhörungsverfahren müssen konsequent zum Einsatz kommen. Von entscheidender Bedeutung ist ein grundsätzlicher Wandel im Denken. Das alles ist durch geeignete Verwaltungs- und Organisationsstrukturen zu untermauern. Sowohl in den nationalen Regierungen wie auch in den EU-Institutionen sollten mit solchen organisatorischen Strukturen die Programme zur besseren Rechtsetzung koordiniert, unterstützt und überwacht werden; zusätzlich soll in der EU ein wechselseitiger Lernprozess zwischen Institutionen und Mitgliedstaaten gefördert werden.

Bessere Rechtsetzung ist ein Motor für die Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses durch integrierte Nutzung von effektiven Instrumenten. Sie ist alles andere als der Versuch, zusätzliche Bürokratielasten aufzubürden. Die effektive Nutzung des fraglichen Instrumentariums wird zu Wohlfahrtsgewinnen führen, die weit über die anfallenden Kosten hinausgehen. Mit diesem Ziel schlägt der vorliegende Bericht einen mit Fristen versehenen Aktionsplan vor, dessen Umsetzung einen bedeutsamen Beitrag zur Realisierung der notwendigen Verbesserungen leisten kann. Der Plan beschreibt einen umfassenden Gesamtansatz auf der Basis von sieben Kernprinzipien: Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Subsidiarität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Zugangsmöglichkeiten und Einfachheit. Es wird, im Rahmen bestimmter Themenfelder, jeweils eine Praxis empfohlen, die sowohl im Bereich der nationalen Regierungen wie auch in dem der Europäischen Kommission grundsätzlich anwendbar ist. Zugleich werden für eben diese Themenfelder sowie für den Bereich der Umsetzung europäischer Rechts spezielle Empfehlungen in Richtung der Institutionen der EU formuliert.

Die sieben Schlüsselbereiche (Themenfelder) sind:

- **Politische Optionen.** Entscheidungsträger auf EU- und auf nationaler Ebene sollten stets die gesamte Bandbreite an möglichen Optionen im Blick haben, die für die Lösung eines Problems zur Verfügung stehen. Sie sollten daraus die den Umständen am besten entsprechende Lösung auswählen. Obwohl häufig die Normsetzung die geeignetste Alternative ist, sollte das nicht in jeder Situation automatisch und reflexhaft die einzige Wahl sein.
- **Folgenabschätzung.** Die Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment; RIA) ist ein äußerst effektives Instrument für eine moderne, nachweisgestützte Politik. Sie bietet den strukturierten Rahmen für einen Umgang mit politischen Problemen. Konsequente Folgenabschätzung muss ein integraler Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses auf EU- und nationaler Ebene sein oder werden. Es ist falsch, sie als bloßen bürokratischen Mehraufwand abzutun. Folgenabschätzung ersetzt niemals die politische Entscheidung. Sie ermöglicht aber, Entscheidungen mit dem klaren Bewusstsein über die realen Tatsächlichkeiten zu treffen.
- **Konsultationen (Anhörungen/Beteiligungen).** Konsultationen sind ein Mittel transparenten Regierens. Als solches sind frühzeitige und effektive Konsultationen mit den Betroffenen durch die EU und nationale Politiker ein elementares Erfordernis. Die Rolle, welche öffentliche Bedienstete (Beamte), Minister und Parlamentarier im politischen Entscheidungsprozess spielen, wird dadurch in keiner Weise überflüssig. Sie alle können dadurch vielmehr zusätzliche, wichtige Informationen gewinnen. Bei Anwendung lege artis können politische Verzögerungen aufgrund von erst zu spät aufbrechenden Kontroversen verhindert werden. Auch der zeitliche Fortgang eines Gesetzgebungsverfahrens wird nicht zwangsläufig ungebührlich behindert.
- **Vereinfachung.** Es gibt die fortwährende Notwendigkeit, bestehende Rechtsvorschriften zu aktualisieren und sie zu vereinfachen. Man darf aber nicht Vereinfachung mit Deregulierung gleichsetzen. Vereinfachung hat die Wahrung der bestehenden Regelungen im Auge. Sie macht jene aber zugleich effektiver, weniger belastend, verständlicher und leichter akzeptabel. Das bedingt ein systematisches – vorzugsweise ein gleitendes (in seinem Verlauf periodisch korrigiertes) und gezieltes – Vereinfachungsprogramm. Es deckt den Normbereich ab, der für die Bürger, die Unternehmen und die Stellen, welche die entsprechenden Normen umsetzen müssen, von Bedeutung ist. Solche Programme sind sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene erforderlich.

- **Zugang zu Rechtsvorschriften.** All jene, die von der europäischen oder nationalen Normsetzung betroffen sind, haben Anspruch darauf, auf entsprechende Rechtsvorschriften zugreifen und sie verstehen zu können. Das bedeutet, dass die Kohärenz und Klarheit der Rechtsvorschriften durch Vereinfachungsakte (Konsolidierung, einschließlich Kodifizierung und Neufassung) erweitert und der Zugang zu den Normen durch gesteigerte praktische Vorkehrungen (insbesondere Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien) verbessert werden muss. Ersteres soll durch Vereinfachungsprogramme auf EU- und auf nationaler Ebene, letzteres durch Bereitstellung öffentlichen Zugriffs in jedem Mitgliedstaat und auf EU-Ebene erreicht werden (entweder ganz ohne oder gegen nur geringe Gebühr).
- **Strukturen.** Für eine bessere Rechtsetzung ist ein geeignetes organisatorisch-strukturelles Gerüst erforderlich, welches die Aufgabe hat, Bedingungen festzulegen, unter denen ein bestmöglicher Normsetzungsprozess auch durchgesetzt werden kann. Es hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab, wie sich das jeweils optimal auf EU- oder nationaler Ebene realisieren lässt. Jedoch sollte die Schaffung einer einzigen (den Prozess bestimmenden) Stelle im Regierungszentrum oder in dessen Nähe ernsthaft erwogen werden. Gleichwohl muss eine effektive Lösung für jeden Bereich individuell entwickelt werden.
- **Umsetzung von europäischen Rechtsvorschriften.** Eine qualitätvolle Normsetzung ist wie eine Kette von mehreren Gliedern, angefangen von den frühesten Phasen der Vorbereitung bis hin zur Umsetzung rechtsgültiger Vorschriften. Auf europäischer Ebene sollte den Umsetzungsanliegen erhöhte Aufmerksamkeit zuteil werden, um sicherzustellen, dass die Konsequenzen einer Gesetzgebung vollständig verstanden und berücksichtigt werden. Auch die Mitgliedstaaten müssen der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften eine höhere Priorität als bisher einräumen.

Die Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung empfiehlt dem Europäischen Parlament, der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten der EU den vorliegenden Bericht und seinen Aktionsplan. Die Gruppe ist der Auffassung, dass die Umsetzung des in diesem Bericht beschriebenen Programms, neben den bereits laufenden oder geplanten Arbeiten, einen bedeutenden Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, zum Wohlergehen der Bürger und schließlich zu vermehrter Glaubwürdigkeit und Legitimation des Regierens leisten kann.

AKTIONSPLAN

Im Zusammenhang mit dem Lissabon-Prozess und im Wege der sogenannten offenen Koordinierungsmethode sollten das Europäische Parlament, die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten ihre Arbeit zur Verbesserung der Gesetzgebungsbedingungen im gesamten Bereich der EU fortsetzen. Die Gruppe fordert die genannten Adressaten – im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten – auf, so schnell wie möglich eine Gesamtstrategie für bessere Rechtsetzung gemäß den Empfehlungen dieses Berichts zu entwickeln.

Allgemeines

- Ab dem Jahr 2003 sollte die Kommission jährlich dem Europäischen Parlament und dem im Frühjahr tagenden Europäischen Rat einen Bericht über die Entwicklungen im Bereich einer besseren europäischen Rechtsetzung durch die EU und jeden Mitgliedstaat vorlegen. Vorhandene Berichte in überlappenden Bereichen (z. B. bessere Gesetzgebung, bessere Elemente der Rechtsetzung aus dem Bericht von Cardiff) sollten zusammengeführt werden.
- Die Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und die Mitgliedstaaten sollten auf europäischer Ebene für Beamte/Bedienstete neue gemeinsame Schulungsprogramme einrichten (bzw. bestehende Programme verbessern), die sich mit allen Aspekten der besseren Rechtsetzung wie der Folgenabschätzung, Erwägung von Alternativen zur Normsetzung, Konsultationen (Anhörungen/Beteiligungen), Vereinfachung, Kodifizierung (und anderen Formen der Rechtskonsolidierung) befassen.
- In ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen sollten die Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und die Mitgliedstaaten weitere praktische Schritte einleiten, um ihre interne Koordination und die Kohärenz zwischen den europäischen Regulierungsmaßnahmen auf den verschiedenen Ebenen bis zum Juni 2002 sicherzustellen.
- Bis Juni 2002 sollte die Kommission eine Reihe von Indikatoren für eine bessere Rechtsetzung vorschlagen.
- In Anerkennung ihrer vollen Souveränität sollten die Parlamente aufgefordert werden, sich am Prozess der besseren Rechtsetzung zu beteiligen und ihren Anteil an einem Gesamtsystem der Normprüfung beitragen.

Folgenabschätzung

- Einrichtung eines neuen, umfassenden Systems zur Folgenabschätzung mit angemessenen Ressourcen durch die Kommission bis Juni 2002. Dieses Verfahren soll die Vorschläge der Kommission in Bezug auf die möglichen gesetzgeberischen Auswirkungen beschreiben. Das System sollte in erster Linie auf den Empfehlungen in diesem Bericht aufbauen und einen ersten Abschätzungsprozess umfassen, an den sich, wenn notwendig, eine detaillierte, im vernünftigen Verhältnis zu den vermuteten Folgen stehende gründlichere Abschätzung anschließt.
- Verpflichtung des Rates, Vorschläge zur Rechtsetzung, die nach Dezember 2002 eingereicht werden und einer Folgenabschätzung nicht unterzogen worden sind, nicht zu berücksichtigen, es sei denn, es handelt sich um Dringlichkeitsfälle.

- Verpflichtung des Europäischen Parlaments, Vorschläge zur Rechtsetzung, die nach Dezember 2002 eingereicht werden und einer Folgenabschätzung nicht unterzogen worden sind, nicht zu berücksichtigen, es sei denn, es handelt sich um Dringlichkeitsfälle.
- Zustimmung aller Mitgliedstaaten, dass sie ab Juni 2002 die entsprechende nationale Gesetzesfolgenabschätzung, sofern sie erfolgt ist, zusammen mit solchen Rechtsvorschriften vorlegen, über die Kommission und andere Mitgliedstaaten in Kenntnis gesetzt werden.
- Zustimmung aller Mitgliedstaaten, dass sie (gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Kommission), sofern möglich, stets die wahrscheinlichen allgemeinen Folgen signifikanter und substantieller Änderungsvorschläge angeben, die sie im Laufe der Verhandlungen an Entwürfen zu europäischen Rechtsvorschriften anregen.
- Alle Mitgliedstaaten führen bis Juni 2003 ein effektives System der Folgenabschätzung für nationale Rechtsvorschriften ein, das an ihre jeweilige Situation angepasst ist.

Konsultation (Anhörungen/Beteiligungen)

- Annahme eines einheitlichen Mindestzeitraumes von 16 Wochen für die Konsultation zu Vorschlägen der Kommission ab März 2002.
- Annahme eines Kodex für Konsultationen durch die Kommission bis März 2002, unter Einschluss der Schlüsselemente dieses Berichts.
- Einrichtung seitens der Kommission (bis Juni 2002) eines zentralen, web-basierten Registers für alle laufenden EU-Konsultationen. Der Stand der Konsultationen sollte seinerseits online verfügbar sein.
- Für EU-Konsultationen ab Juni 2002 gilt die Vermutung, dass, soweit praktikabel, sämtliche eingegangenen Stellungnahmen online zur Verfügung gestellt worden sind, es sei denn, die Befragten selbst haben ausdrücklich anderes gewünscht.
- Bis Juni 2003 sollten alle Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sie angemessene Konsultationsverfahren eingerichtet haben, die es den Betroffenen oder Interessierten ermöglichen, einen Beitrag zu leisten und die es der Öffentlichkeit erlauben, auf die eingereichten Stellungnahmen zuzugreifen.

Vereinfachung

- Bis Juni 2002 Auftakt zu einem von der Kommission betriebenen systematischen, gezielten und vorzugsweise gleitenden (in seinem Verlauf periodisch korrigierten) Programm zur Vereinfachung bestehender europäischer Rechtsvorschriften in sämtlichen Bereichen. Dieses Programm sollte in Jahresschritten formuliert sein und klare Prioritäten und Ziele ausweisen. Interessierte Seiten sollten an der Festlegung dieser Prioritäten beteiligt werden.
- Bis Juni 2002 Vereinbarung zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Rat und den Mitgliedstaaten über die Bedingungen, unter denen die sich aus dem Vereinfachungsprogramm ergebenden Vorschläge in einem abgekürzten Verfahren, zwecks Annahme nach der ersten Lesung, das Mitentscheidungsverfahren gemäß den geltenden Bestimmungen des Vertrags durchlaufen können.

- Bis Juni 2003 sollten alle Mitgliedstaaten, entsprechend den Bedingungen in ihrem jeweiligen Land, eine kohärente Vereinfachungspolitik (einschließlich der Fragen zur Umsetzung europäischen Rechts) festlegen. Sie sollte anschließend konkret umgesetzt werden und dabei von den innovativen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie Gebrauch machen.
- Annahme der interinstitutionellen Vereinbarung über Recasting bis März 2002.

Strukturen

- Bis Juni 2002 durch die Kommission: Schaffung eines einzigen effektiven Netzwerks zur besseren Rechtsetzung, das alle mit Normierungsfragen befassten Generaldirektionen verbindet; gegebenenfalls mit zentral angeleiteter Unterstützung. Dieses Netzwerk sollte den Auftrag erhalten, die Aufgaben gemäß diesem Bericht durchzuführen.
- Bis Juni 2003 sollen alle Mitgliedstaaten, um das Anliegen einer besseren Rechtsetzung zu fördern und durchzusetzen, im nationalen Rahmen geeignete Verwaltungsstrukturen (oder Netzwerke) entwickeln. Entsprechend den jeweiligen nationalen Bedingungen sollen diese Strukturen (oder Netzwerke) damit beauftragt werden, die Aufgaben nach Maßgabe dieses Berichts auszuführen.

Alternativen

- Erarbeitung allgemeiner Leitlinien durch die Kommission – in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat – im Hinblick auf den Einsatz von Alternativen zur Rechtsetzung auf den Feldern europäischer Politik; bis Juni 2002.
- Umsetzung dieser Leitlinien bis Dezember 2002.

Zugang zu Rechtsvorschriften

- Die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat entwickeln bis Juni 2002 einen gemeinsam abgestimmten Plan zur Kodifizierung bestehender europäischer Rechtsvorschriften. Dies soll bis Juni 2004 zu einer Verringerung um 40 % (gemessen am Stand 31. Dezember 2001) sowohl der Zahl europäischer Rechtsakte als auch der Seitenzahl europäischer Rechtsvorschriften führen.
- Angemessene Ressourcenzuweisung durch die Institutionen und die Mitgliedstaaten für die Zwecke der Kodifizierung und des Recasting europäischer Rechtsvorschriften.
- Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und Rat spätestens im Dezember 2002 einen Prüfbericht über die Effektivität der interinstitutionellen Vereinbarung für die Kodifizierung und gegebenenfalls Vorschläge für deren Änderung vor.
- Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und Rat spätestens im Dezember 2002 einen Prüfbericht, erforderlichenfalls auch Änderungsvorschläge, zur Umsetzung der interinstitutionellen Vereinbarung über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vor.
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten sich jeweils bis Juni 2003 darum bemühen, den öffentlichen Zugriff für jedermann auf die Gesetzestexte und Rechtsvorschriften in ihrer Zuständigkeit (entweder ganz ohne oder zu nur geringen Gebühren) ermöglichen.

Transposition

- Bis Dezember 2002 Verbesserung der bestehenden Online-Datenbank der Kommission zu Rechtsvorschriften, welche (national) umgesetzt werden müssen, sowie über den aktuellen Umsetzungsstand in jedem Mitgliedstaat.
- Der freie Zugang zu dieser Datenbank ist bis Dezember 2002 zu ermöglichen.
- Bis Dezember 2002 Einrichtung der notwendigen Verfahren, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, den Stand ihrer jeweiligen Umsetzung von EU-Vorschriften auf elektronischem Wege (nur) einer Stelle in der Kommission mitzuteilen.
- Alle Seiten sollten im Laufe der Verhandlungen über eine Norm der Genauigkeit, Klarheit und Kohärenz europäischer Rechtsvorschriften größere Aufmerksamkeit als bisher widmen. Dazu müssen sowohl eine frühzeitige und fortlaufende Berücksichtigung der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten gehören, wie auch ein austarierteres Gleichgewicht zwischen ausführlichen und technischen Rechtsvorschriften einerseits, nationaler Wahl- und Formfreiheit andererseits.

TEIL I EINFÜHRUNG

1 Allgemeines

Die EU hat sich das strategische Ziel gesetzt, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Das Erreichen dieses Ziels wird zum Teil davon anhängen, ob es gelingt, die rechtliche Regelungslandschaft in Europa zu verbessern, um auf diese Weise eine unnötige Belastung der Unternehmen, Bürger¹ und öffentlichen Verwaltungen zu vermeiden. Bessere Rechtsetzung ist auch wesentlicher Bestandteil einer breit angelegten Initiative zu verantwortungsvollerem politischem Handeln („governance“). Sie erhöht dessen Glaubwürdigkeit. Daher muss Rechtsetzung von hoher Qualität als ein zentrales öffentliches Gut betrachtet werden. Dies zu erreichen müssen sich sowohl die EU als auch die nationalen Instanzen im Rahmen eines umfassenden strategischen Konzepts einsetzen.

Die Mandelkern-Gruppe hat die folgenden sechs Schlüsselbereiche für ein erfolgversprechendes Programm für bessere Rechtsetzung ermittelt:

- Optionen für die Umsetzung politischer Absichten
- Folgenabschätzung
- Konsultation (Beteiligungen/Anhörungen)
- Vereinfachung
- Zugang zur Rechtsetzung
- Wirksame Strukturen.

Um diese Schlüsselbereiche geht es in diesem Bericht. Es werden praktische und konkrete Vorschläge für entsprechende Maßnahmen unterbreitet. Teil II enthält derartige Vorschläge für sämtliche Verwaltungsebenen – die nationalen Regierungen und die Europäische Kommission, während Teil III auf die spezifischen Merkmale der Europäischen Union zugeschnitten ist und sich außerdem mit der Frage der Umsetzung der europäischen Rechtsetzung befasst. All diese Maßnahmen sind in dem vorgeschlagenen Aktionsplan zusammengefasst, der als Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen dienen soll, wie sie der Europäische Rat von Lissabon verlangt hat.

2 Der Auftrag der Mandelkern-Gruppe

2.1 Die Anfänge

Der Wunsch einer Vereinfachung der Rechtsetzung wurde auf europäischer Ebene wie auch von den einzelnen Mitgliedstaaten bereits seit 1985 zum Ausdruck gebracht. Diese Vereinfachung gilt als Voraussetzung für die Verwirklichung des EU-weiten Binnenmarkts.

Erst ab Mitte der 90er Jahre nahm das Bestreben um bessere Rechtsetzung systematischere Formen an; auf nationaler und europäischer Ebene wurden verschiedene Initiativen zur Verbesserung der Qualität des Rechts in die Wege geleitet. So wurde insbesondere im europäischen Rahmen im Anhang zum Vertrag von Amsterdam (1995) ein Protokoll angenommen, das die Grundsätze besserer Rechtsetzung darlegt, die auf europäischer Ebene eingehalten werden sollen.

¹ Soweit in den Texten personenbezogene Bezeichnungen zugunsten der Lesefreundlichkeit nur in ihrer männlichen Form aufgeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise.

Mit der Zeit wurde immer klarer, dass ein auf europäischer und nationaler Ebene koordinierter Ansatz notwendig ist, um die „Rechtsetzungskette“ von der Konzeption einer Rechtsvorschrift bis zu ihrer tatsächlichen Anwendung zu verbessern. Diese Vorstellung wurde vom Europäischen Rat Lissabon aufgegriffen, als er von der Kommission, dem Rat und den Mitgliedstaaten verlangte, dass sie jeweils im Rahmen ihrer Befugnisse

„bis 2001 eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks, einschließlich der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene festlegen.“ (Ziffer 17 der Schlussfolgerungen)

Zur Umsetzung dieser Schlussfolgerungen haben die für die öffentliche Verwaltung zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten auf ihrer Tagung vom 6. und 7. November in Straßburg eine Entschließung zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union angenommen. Entsprechend dieser Entschließung wurde eine hochrangige Gruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten und der Kommission beauftragt, aktiv an der Aufstellung der vom Europäischen Rat von Lissabon geforderten Strategie mitzuwirken.

2.2 Organisation der Tätigkeit

Die hochrangige Beratergruppe wurde im Dezember 2000 eingesetzt und umfasste 16 Experten – jeweils einen Vertreter der 15 Mitgliedstaaten der Union und einen Vertreter der Kommission. Die Gruppe wurde von Anfang an unter dem Namen ihres Vorsitzenden, Dieudonné Mandelkern, französischer Vertreter und ehrenamtlicher Vorsitzender im Staatsrat, bekannt.

Gemäß der Entschließung von Straßburg erhielt die Mandelkern-Gruppe den „Auftrag, ein kohärentes Konzept für diesen Problemkreis auszuarbeiten und den Ministern entsprechende Vorschläge einschließlich der Festlegung einer gemeinsamen Methode zur Bewertung der Qualität von Rechtsetzung vorzulegen“.

Die Entschließung gab ferner verschiedene Themen vor, die auf nationaler und europäischer Ebene untersucht werden sollten:

- Systematischer Einsatz von Folgenabschätzungen
- Transparenz des Konsultationsverfahrens vor der Abfassung von Rechtstexten
- Vereinfachung (schon) verabschiedeter Rechtstexte
- Stärkerer Einsatz des Instruments der Kodifizierung („codification“).

Geleitet von dem Wunsch nach einem pragmatischen Ansatz, hat die Gruppe ein weiteres Thema hinzugefügt: Mit welchen organisatorischen Strukturen ließe sich gewährleisten, dass die Verfahren zur qualitativen Verbesserung der Rechtsetzung auch tatsächlich und wirksam zum Einsatz kommen?

Diese Fragen bildeten die Grundlage für die Aufstellung einer Reihe von Grundsätzen und Leitlinien, die entsprechend den Wünschen der in Straßburg versammelten Minister dem Europäischen Rat von Stockholm (März 2001) bereits in einem Zwischenbericht vorgelegt wurden.

Auftragsgemäß war die Gruppe um die Anwendbarkeit ihrer Empfehlungen auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene bemüht. Da sie jedoch in ihrem Abschlussbericht konkrete Vorschläge auch für den spezifischen Bereich der Rechtsetzungskette in der Europäischen Union unterbreiten wollte, befasste sie sich besonders mit der Umsetzung und effektiven Anwendung von Rechtsetzungsakten, die von der Europäischen Union ausgehen.

Die Gruppe hat sich bemüht, zu all diesen Themen eine Reihe von Empfehlungen abzugeben, die schon in naher Zukunft umgesetzt werden können.

2.3 Vereinbarkeit mit den bereits vorhandenen europäischen Konzepten

In der Entschließung von Straßburg wurde die Mandelkern-Gruppe aufgefordert, „in Einklang mit dem Auftrag von Lissabon und in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission einen regelmäßigen gegenseitigen Informationsaustausch über ihre Tätigkeit zur qualitativen Verbesserung der Rechtsetzung [zu..] gewährleisten.“

Daher wurde die Kommission auf die gleiche Weise wie die Mitgliedstaaten in die Arbeit der Mandelkern-Gruppe einbezogen. Außerdem fand mehrfach ein Informationsaustausch zwischen der Gruppe und dem Team des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ (White Paper on Governance) statt, insbesondere im Rahmen der Vorbereitungen der Gipfel von Stockholm und Laeken.

Desgleichen wurde zu den verschiedenen Fragen der Qualität der Rechtsetzung Kontakt zum Rat (und auch zum Europäischen Parlament) aufgenommen.

3 Allgemeine Grundsätze

3.1 Notwendigkeit

Dieser Grundsatz verlangt, dass die staatlichen Stellen vor der Verwirklichung neuer sachpolitischer Absichten eine Bewertung der Frage vornehmen, ob es dafür neuer Rechtssetzungsakte bedarf – oder nicht.

Dies impliziert beispielsweise den Vergleich der relativen Wirksamkeit und Legitimität verschiedener Instrumente (Rechtsetzung, aber auch die Bereitstellung von Informationen für die Betroffenen, finanzielle Anreize oder Verträge zwischen den staatlichen Behörden und Wirtschafts- und Sozialpartnern) im Lichte der gewünschten Ziele.

3.2 Verhältnismäßigkeit

Jeder Rechtssetzungsakt muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den damit verbundenen Vorteilen und dadurch entstehenden Zwängen erreichen. Die verschiedenen Instrumente der Rechtsetzung (Rechtsetzung auf der Ebene des Primärrechts und des Sekundärrechts, Rahmenregelungen, Koregulierung usw.) gestatten den öffentlichen Stellen auf unterschiedliche Weise tätig zu werden, je nachdem, welche Ziele sie vor Augen haben. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben die Aufgabe, sich bei der Auswahl aus den verfügbaren Rechtssetzungsinstrumenten für diejenigen zu entscheiden, die den angestrebten Zielen am angemessensten sind.

3.3 Subsidiarität

Im Rahmen der EU und ihrer Verträge soll das Subsidiaritätsprinzip gewährleisten, dass alle Entscheidungen auf einer möglichst bürgernahen Ebene getroffen werden, wobei jeweils gewährleistet sein muss, dass die auf europäischer Ebene getroffenen Maßnahmen – gemessen an den auf nationaler Ebene verfügbaren Optionen – gerechtfertigt sind. Konkret heißt das, es muss geprüft werden, ob die Ziele der in Betracht gezogenen Absichten durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Verfassungsordnung tatsächlich nicht hinreichend erreicht werden können, und sich daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreichen lassen.

3.4 Transparenz

Im Hinblick auf eine qualitative Verbesserung der Rechtsetzungsqualität und um effektiver sonst unvorhergesehene Auswirkungen einer Maßnahme erkennen sowie die Berücksichtigung der Standpunkte aller direkt beteiligten Parteien in Betracht ziehen zu können, sollte sich der Prozess der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften nicht allein innerhalb der engen Grenzen der öffentlichen Stellen abspielen. Die Einbeziehung und Konsultation aller betroffenen oder interessierten Parteien bereits vor der Entwurfsphase ist das oberste Gebot des Transparenzprinzips.

Diese Einbeziehung sollte auch selbst die Transparenzkriterien erfüllen. D. h. sie sollte so angelegt sein, dass auf einer breiten und gleichen Basis Zugang zu diesen Konsultationen gewährt wird. Deren maßgebliche Aspekte sollten im übrigen veröffentlicht werden.

3.5 Zurechenbarkeit

Die für die Rechtsetzung zuständigen Behörden müssen die Frage der Anwendbarkeit berücksichtigen.

Alle Betroffenen sollten klar erkennen können, auf wen die für sie geltenden Politiken und Rechtsvorschriften zurückgehen. Gegebenenfalls sollten sie die Möglichkeit haben, diese Stellen über Schwierigkeiten bei der Anwendung der betreffenden Politiken und Rechtsvorschriften zu informieren, damit hier Abhilfe geschaffen werden kann.

3.6 Zugänglichkeit

Eine in sich geschlossene, verständliche Rechtsetzung – für jedermann zugänglich, der von ihr betroffen wird- ist unabdingbar, wenn eine gehörige Rechtsanwendung erreicht werden soll.

Dabei sollte die Zugänglichkeit in bezug auf jede einzelne Vorschrift geprüft, gleichzeitig aber auch als allgemeiner Grundsatz gesehen werden, so dass die Anwender ein einheitliches Regelungsnetzwerk an die Hand bekommen.

Der Grundsatz der Zugänglichkeit kann besondere Kommunikationsanstrengungen vonseiten der betroffenen öffentlichen Stellen erfordern, beispielsweise mit Zielrichtung solcher Personen, die aufgrund ihrer Lage Schwierigkeiten bei der Geltendmachung ihrer Rechte haben.

3.7 Einfachheit

Es geht darum, dass jede Vorschrift einfach zu verstehen und anzuwenden sein soll. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Bürger von den ihnen zustehenden Rechten tatsächlich Gebrauch machen können. Rechtsetzung sollte (nur) so detailliert wie nötig und zugleich so einfach wie möglich gehalten sein.

Eine Vereinfachung der Rechtsetzung bringt sowohl für die Unternehmen und die zwischen-geschalteten Stellen, die von den jeweiligen Vorschriften betroffen sind, wie auch für die öffentlichen Verwaltungen selbst beträchtliche Einsparungen mit sich.

Das Prinzip der Einfachheit erfordert aktive Anstrengungen zur Vermeidung übermäßiger Details bereits ab der allerersten Phase des Rechtsetzungsprozesses und auch bei der Überarbeitung bereits vorhandener Rechtstexte.

TEIL II EMPFOHLENES VORGEHEN

Dieser Teil legt jene sechs Schlüsselbereiche für ein erfolgversprechendes Programm zur besseren Rechtsetzung dar, die für sämtliche Regierungs- und Verwaltungsebenen – europäische, nationale, regionale und lokale – Gültigkeit besitzen.

Teil III des Berichts wendet sich anschließend etwas intensiver der Frage zu, wie sich diese Elemente auf der Ebene der EU – unter besonderer Berücksichtigung ihrer Besonderheiten – entfalten und anwenden lassen.

Die empfohlenen Vorgehensweisen basieren auf einer Vielzahl Quellen wie dem europäischen und nationalen Erfahrungsschatz (siehe Anlage C), den Erkenntnissen der OECD und anderen Anleitungen.

In **Abschnitt 1** wird der Gedanke einer gemeinsamen Bewertungsmethode erörtert und in diesem Zusammenhang das Konzept von „ex-ante“- und „ex-post“-Evaluierung untersucht.

Die drei folgenden Abschnitte – Optionen für die Umsetzung politischer Absichten (**Abschnitt 2**), Folgenabschätzung (**Abschnitt 3**) und Konsultation (**Abschnitt 4**) – bilden (zusammen mit der Bewertung des gesamten Prozesses selbst) die wichtigsten Komponenten einer **ex-ante-Evaluierung**: es handelt sich um ein System zur Gewährleistung besserer Rechtsetzung im Rahmen des politischen Prozesses. Wie im Anschluss dargestellt werden wird, liegt die Verantwortung für die Ausführung jedes dieser drei Elemente bei den jeweils zuständigen Fachbeamten (Bediensteten).

Die Überwachung des Gesamtprozesses sollte hingegen, davon unabhängig, von jener Stelle/organisatorischen Struktur vorgenommen werden, die generell zur Förderung des Systems einer besseren Rechtsetzung einzurichten ist (**Abschnitt 7**).

Der Einsatz eines einfachen Monitoring-Systems – z. B. Checkliste – kann äußerst hilfreich sein. Ex-ante-Evaluierung stärkt das Vertrauen in die Qualität von Vorschlägen. Ein entsprechendes Verfahren kann, angepasst an die jeweiligen Umstände, in allen Mitgliedsstaaten und der Europäische Union Anwendung finden.

Eine **ex-post-Evaluierung** liefert stichhaltige Informationen im Hinblick auf bereits geltende Normen. In **Abschnitt 5** (Vereinfachung) sowie **Abschnitt 6** (Zugang zu Rechtsvorschriften) geht es um Werkzeuge zur Verbesserung der Qualität und Zugänglichkeit bestehender Vorschriften. Anhand einer nachträglichen Überprüfung wird festgestellt, ob der geeignete Ansatz gewählt (das Gesetzesziel erreicht) wurde. – Allerdings ist die Gruppe zu dem Schluss gelangt, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder machbar noch wünschenswert ist, detailliertere Empfehlungen zu einer gemeinsamen Methode für die ex-post-Evaluierung (im Gegensatz zur ex-ante-Evaluierung) abzugeben. Grund: es gibt zu beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen nationalen Strukturen und Rechtssystemen, den jeweiligen Institutionen und Verfassungsordnungen. Jedoch könnte die Verwendung einer Checkliste nach Art jener, wie sie die OECD aufgestellt hat (Anlage A) hilfreich sein.

Abschnitt 7 behandelt die Frage der notwendigen Organisationsstrukturen, um ein Programm zur besseren Rechtsetzung und für eine neue Rechtsetzungskultur zu fördern und durchzusetzen. Es handelt sich hierbei um den Schlüsselpunkt schlechthin für das Gelingen des Gesamtunterfangens.

1 Evaluierung

1.1 Eine gemeinsame Evaluierungsmethode

Eine der Aufgaben der Gruppe bestand u. a. darin, Vorschläge für eine gemeinsamen Methode zur Bewertung der Qualität von Rechtsetzung zu unterbreiten. Die Gruppe ist der Ansicht, dass die Kombination aus

- Prüfung der Optionen zur Umsetzung von politischen Absichten,
 - Folgenabschätzung
 - und Konsultation,
 - verbunden mit der Kontrolle, dass all diese Schritte ordnungsgemäß ausgeführt werden,
- eine gemeinsame Methode für eine ex-ante-Evaluierung darstellt.

Die Arbeit der Gruppe hat allerdings gezeigt, dass es aufgrund der enormen Unterschiede in den nationalen Strukturen, in den Rechtssystemen und hinsichtlich der institutionellen Voraussetzungen gegenwärtig nicht möglich ist, dieses Konzept auf die ex-post-Evaluierung zu übertragen. Dennoch kann man gewisse Anhaltspunkte geben (Abschnitt 1.3). Die ex-post-Evaluierung sollte, ebenso wie der Einsatz ähnlicher Methoden, stärker gefördert werden, um Vergleiche im Ablauf der Zeit und mit anderen Evaluierungsarten zu erleichtern.

1.2 Ex-ante-Evaluierung

Mit der ex-ante-Evaluierung soll gewährleistet werden, dass den jeweiligen Entscheidungsträgern sämtliche relevanten Informationen und fundierte Beratung zur Verfügung stehen. Nach dem Dafürhalten der Gruppe impliziert dies, dass alle relevanten politischen Optionen in Betracht gezogen werden, dass eine systematische Bewertung der Auswirkungen der betreffenden Rechtsetzung vorgenommen wird, und dass eine angemessene Konsultation der Betroffenen erfolgt. Die ordnungsgemäße Ausführung all dieser Schritte sollte überprüft werden. Dieser Teil der ex-ante-Evaluierung ist rein auf das Verfahren ausgerichtet und umfasst somit keinen der inhaltlichen Aspekte, die im Rahmen der Folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment, RIA), der Konsultation oder sonstiger Maßnahmen abgedeckt werden. Vielmehr wird dadurch lediglich beglaubigt, dass die einzelnen Schritte regelgerecht durchgeführt worden sind. In ihrer einfachsten Form erfolgt diese Evaluierung anhand einer Checkliste, im Rahmen deren Abarbeitung alle erforderlichen Punkte abgehakt werden können. In welcher Form auch immer die Evaluierung stattfindet: die Ergebnisse müssen Teil des Dossiers sein, das den Entscheidungsträgern vorgelegt wird. Dieses System kann, unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände, in allen Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union angewandt werden.

Dieser (eher schematische) Teil einer ex-ante-Evaluierung kann beispielsweise durch die Stelle oder organisatorische Struktur durchgeführt werden, die generell für Strategie und Förderung des Systems einer besseren Rechtsetzung zuständig ist (s.u. Abschnitt 7; oben Seiten 11/12).

1.3 Ex-post-Evaluierung

Nach dem Dafürhalten der Gruppe besteht eine sehr gute Methode zur Durchführung einer ex-post-Evaluierung in Verwendung einer Checkliste, wie sie beispielsweise von der OECD aufgestellt wurde (Anlage A). Diese Checkliste ist in mehreren Mitgliedstaaten und anderen Nicht-EU-Ländern mit guten Ergebnissen angewendet worden. Doch stehen auch andere

Konzepte zur Verfügung, wobei es beim Einsatz stets Spielraum für solche gibt, die genau auf bestimmte Situationen zugeschnitten sind.

Eine ex-post-Evaluierung kann einen wesentlichen Beitrag zur wirksamen Überprüfung schon geltenden Rechts leisten. *Lege artis* angewandt, liefert sie klare Angaben zu Wirksamkeit und Angemessenheit einer Vorschrift, deckt Schwachstellen wie sonstige Mängel auf und ermöglicht, falls nötig, die Entscheidung, welche Abhilfemaßnahmen notwendig sind. Sofern sich Handlungsbedarf ergibt, kann die Reaktion in einer Vereinfachung gemäss Abschnitt 5, einem Akt der Konsolidierung (siehe Abschnitt 6.3), einem Wegfall der Vorschrift oder gar einer Überarbeitung der betreffenden Politik selbst bestehen.

Ex-post-Evaluierungen sollten (immer) dann vorgenommen werden, wenn eine generelle Überprüfung von Rechtsgebieten oder geltenden Rechtsvorschriften stattfindet, z. B. im Rahmen eines Vereinfachungsprogramms gemäss Ziffer 5.3.1. In anderen Fällen kann über den Durchführungszeitpunkt einer ex-post-Evaluierung dann entschieden werden, wenn neue Rechtsvorschriften in Vorbereitung sind. In geeigneten Fällen kann die (künftige) ex-post-Evaluierung sogar im Rechtstext selbst vorgesehen werden (siehe dazu auch Abschnitt 2.3). Dies kann etwa besonders angebracht sein, wenn es starke Unsicherheit über die Risiken gibt, die die Rechtsvorschrift impliziert, oder zur Folge hat. In anderen Fällen kann der geeignete Termin für eine ex-post-Evaluierung anhand von im vorhinein festgelegten/vereinbarten Kriterien zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt werden. Wichtig ist in jedem Fall, dass der Termin für die Evaluierung so gewählt wird, dass sich die Auswirkungen der Vorschrift messen lassen, und/oder neue Informationen in die Überprüfung einbezogen werden können. Sobald eine Rechtsvorschrift bereits seit einiger Zeit in Kraft ist, sollten sich auch etwaige Änderungen im Verhaltensmuster der von der Rechtsvorschrift betroffenen Adressaten messen lassen.

2 Optionen für die Umsetzung politischer Absichten

2.1 Einführung

Bei der Suche nach dem besten Weg zur Erreichung eines politischen Ziels gilt es, das gesamte Spektrum der Möglichkeiten in Betracht zu ziehen. Ist traditionelle Rechtsetzung die beste Methode, oder lassen sich die gewünschten Ergebnisse mit einer Alternative ebenso gut – oder gar besser – erzielen? Sofern die Rechtsetzung als der beste Weg befunden wird, muss über die Form und Struktur dieses Instruments nachgedacht werden.

Dieser Abschnitt des Berichts untersucht das Spektrum an Alternativen zur Rechtsetzung, welches den politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und europäischer Ebene zur Verfügung steht. Erörtert wird anschließend die Funktion von Auflösungs(*sunsetting*)- und Überprüfungsklauseln in (nationalen und europäischen) Rechtsakten herkömmlichen Typs. Abschnitt 2 im Berichtsteil III befasst sich mit einer Reihe von Argumenten in der Diskussion über den Einsatz des Instruments der Verordnung oder der Richtlinie in der europäischen Gesetzgebung.

2.2 Alternativen zur Rechtsetzung

Rechtsetzung ist einer der Hauptwege zur Umsetzung politischer Entscheidungen und muss daher eine Reihe von Qualitätsanforderungen erfüllen. Doch ist Rechtsetzung nicht zwangsläufig der beste Weg zur Lösung eines bestimmten Problems, und keinesfalls ist sie (regelmäßig) der einzige Weg. Im Gegenteil impliziert der übermäßige Einsatz von Rechtsvor-

schriften die Tendenz, deren Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zu schaden. In vielen Fällen können, sofern klar festgelegte Voraussetzungen erfüllt werden, Lösungen ins Auge gefasst werden, die verstärkt aus einer Kombination von Rechtsetzung einerseits und Hinzuziehung zwischengeschalteter Stellen andererseits bestehen. Daher gilt es zunächst die Frage des Einsatzes des Instruments der Rechtsetzung im Vergleich oder als Ergänzung anderer politischer Mittel und Methoden zu stellen.

2.2.1 Rechtsetzung – pro und contra

2.2.1.1 Argumente für die Rechtsetzung

- a) **Autorität.** Rechtsvorschriften zählen zu den grundlegenden Attributen der demokratischen Souveränität. Von demokratisch legitimierten Stellen erlassene Vorschriften sind im Prinzip in ihrem Anspruch unbestritten, Ausdruck und Verkörperung des Gemeininteresses zu sein. Sie verfügen prinzipiell über eine solidere Autoritätsbasis als die Selbstregulierung, welche von wirtschaftlichen Akteuren und Gruppen ausgeht. Deren spezifische Interessen können zwar durchaus im Allgemeininteresse liegen, ohne aber notwendigerweise auf lange Sicht mit ihm zusammenzufallen.
- b) **Gleichbehandlung der Anwender der Rechtsvorschriften.** Ein Akt der Rechtsetzung ist unerlässlich, wo immer in bestimmten Bereichen die Gleichbehandlung aller Betroffenen mittels strikt einheitlicher Anwendung ein und derselben Maßstäbe gewährleistet sein muss. Insbesondere gilt das für Wettbewerbsregeln auf dem Inlandsmarkt. Gleichbehandlung der Betroffenen kann auch in Form ungleicher Maßnahmen zum Zweck der Korrektur von Ungleichgewichten erfolgen (z. B. im Sozialbereich oder bei Steuern). Solche Regelungen sind nur im Wege der Rechtsetzung möglich.
- c) **Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen.** Die Durchsetzung von Regeln kann auf freiwilliger Einhaltung eines Verhaltenskodex durch die betroffenen Parteien beruhen. Sowohl Verhaltenskodices als auch andere Instrumente der Selbstregulierung können Mechanismen zur Verhängung von Sanktionen (z. B. Entzug von Zulassungen) gegenüber denjenigen vorsehen, die nicht bereit sind, sich an die Regeln zu halten. Doch vielfach verfügt allein die öffentliche Gewalt durch den Einsatz von Rechtsvorschriften über hinreichend strenge (insbesondere strafrechtliche) Sanktionsmittel, um die Nichteinhaltung von Regeln zu verhindern.
- d) **Notwendigkeit der Berücksichtigung des bestehenden Rechtsrahmens.** Die Entscheidung zugunsten einer Rechtsetzung wird nicht allein durch die unmittelbar damit verbundenen Vorteile bedingt, sondern auch durch den rechtlichen Rahmen, in den die politische Maßnahme eingebettet ist. Daher können die jeweiligen nationalen Traditionen der Mitgliedsstaaten zu mehr oder weniger Rückgriff auf Rechtsetzung führen.
Ebenso hat die Europäische Union nicht unbedingt die freie Möglichkeit, sich in einem bestimmten Bereich für eine Alternative zur Rechtsetzung zu entscheiden, wenn die Mitgliedstaaten diesen Bereich durch Rechtsetzung regeln.

2.2.1.2 Argumente gegen die Rechtsetzung („Missbrauch“ des Instruments)

- a) **Übermäßige Langwierigkeit des Rechtssetzungsverfahrens.** In bestimmten Bereichen ist der zeitliche Aufwand für die Anpassung von Rechtsvorschriften mit dem Tempo der technologischen Entwicklung unvereinbar. Rechtsetzung, insbesondere in Fällen, wenn sie mit qualitativen Anforderungen verbunden ist (Konsultation, Folgenabschätzung

usw.), kann zwangsläufig soviel Zeit in Anspruch nehmen, dass dadurch ihre Wirksamkeit beeinträchtigt wird. Es wird unwahrscheinlich, dass das gesetzte Ziel in der erforderlichen Zeit erreicht werden kann.

- b) **Unverhältnismäßig hohe Kosten von Konzeption und Umsetzung.** Bisweilen erfordert der Entwurf einer Rechtsvorschrift den Einsatz von Aufwand (in verschiedenen technischen Bereichen) und Mitteln, deren Kosten – gemessen an dem erwarteten Nutzen – unverhältnismäßig hoch sind (z. B. Zertifizierung bestimmter Industrieprodukte). Ebenso besteht in einigen Fällen die Gefahr, dass die Überwachung der Anwendung sehr detaillierter Rechtsvorschriften (beispielsweise für die Sicherheit von Lastschiffen) wesentlich kostenaufwendiger ist als die Festlegung globaler Ziele, verbunden mit angemessenen Verpflichtungen (z. B. Pflichtversicherung).
- c) **Entzug der Verantwortung von den Akteuren.** Sobald Rechtsetzung zu sehr in die interne Organisation der wirtschaftlich und sozialen Handelnden oder in das Leben der Bürger eingreift, besteht die Gefahr, dass dadurch der spontanen Initiative, dem Verantwortungsbewusstsein und dem Selbstverständnis der Bürger Abbruch getan wird.
- d) **Verlust an Glaubwürdigkeit des Rechtssetzungsverfahrens.** Hierbei handelt es sich um eine indirekte Folge. Sobald eine Rechtsvorschrift existiert und nicht in angemessener Weise angewendet wird, nehmen die Neigung zur Kritik und der Grad der Nichtbefolgung zu. Folglich wird letzten Endes nicht nur die Wirksamkeit der betreffenden Rechtsvorschrift beeinträchtigt, sondern auch – wenngleich in geringerem Maße – die Glaubwürdigkeit des Rechtsrahmens selbst beschädigt.

2.2.2 Die wichtigsten Alternativen und ihre Eignung für die praktische Umsetzung

2.2.2.1 Alternativen und Folgenabschätzung

- a) **Klare Formulierung von Zielen.** Der beste Weg, aus der Palette verfügbarer Werkzeuge ein geeignetes Instrument zur Umsetzung sachpolitischer Vorstellungen auszuwählen, besteht darin, zunächst sehr klare Ziele zu formulieren. Die für die Lösung eines konkreten Problems zuständige Stelle muss zunächst Relevanz und Zweck jeder denkbaren Maßnahme prüfen: Wollen die Behörden in das Tätigkeitsfeld der betroffenen Akteure eingreifen? Geht es um die Gewährleistung der Stabilität einer bestehenden Situation – oder im Gegenteil um deren Korrektur?
- b) **Prüfung der Alternativen vor dem Entscheidungsprozess.** Im Falle von Handlungsbedarf wird man sich veranlasst sehen, ein breites Spektrum an Mitteln und Methoden in Betracht zu ziehen. Dies ist die Spanne relevanter Möglichkeiten, die – mit oder ohne das Mittel der Rechtsetzung – untersucht und verglichen werden müssen.

Die entsprechende Prüfung muss in eindeutiger Weise vor dem Entscheidungsprozess, und zwar mit aller Sorgfalt, vorgenommen werden. Die Abwägung der verschiedenen Alternativen soll daher fester Bestandteil der Folgenabschätzung sein (Abschnitt 3).

2.2.2.2 Mögliche Alternativen

Es gibt ein breites Spektrum an Alternativen zur Rechtsetzung. Dafür stehen zwei große Muster zur Verfügung: Entweder geht es darum, die beteiligten Akteure stärker in die Verantwortung zu nehmen, oder aber die Gleichbehandlung der Adressaten und die Legitimität der öffentlichen Behörden in unterschiedlichem Maße zu gewährleisten.

- a) **Untätig bleiben.** Angesichts einer bestimmten Problemlage kann Untätigkeit das Gebot der Stunde sein und sollte auf jeden Fall als eine mögliche Alternative in Betracht gezogen werden. Auf diese Weise wird das Vertrauen in die bestehenden Rechtsvorschriften untermauert und gleichzeitig eine verfrühte Lösung, die sich später möglicherweise als unangebracht erweisen kann, vermieden.
- b) **Anreize.** Es kann sich um Informationskampagnen handeln, mit denen Bürger und Unternehmen auf ihre Rechte und Pflichten hingewiesen werden; ferner um Sensibilisierungs- oder Vorbeugungskampagnen im Hinblick auf Verhaltensweisen, die eine wirksame Anwendung von solchen Rechtsvorschriften ermöglichen, die bekannt, aber bislang nicht hinlänglich in Praxis umgesetzt worden sind. Schließlich kann es um finanzielle Anreize (Prämien oder Aufschläge) gehen, mit dem Ziel eine Änderung von Verhaltensweisen auszulösen (z. B. steuerliche Begünstigung von bleifreiem Benzin).
- c) **Selbstregulierung.** Das Instrument ist auf den privaten Sektor beschränkt. Durch (z. B.) Qualitätsstandards, Zertifizierung oder Verhaltenskodices können Gruppen von Wirtschaftsakteuren versuchen, ihre technische Qualität und/oder unternehmerische Leistungsfähigkeit zu verbessern. Diese Form der Regulierung kann durch Vorteile für den Verbraucher (Preis, Sicherheit usw.) im Allgemeininteresse sein. Es kann aber auch um weiter angelegte Interessen gehen (etwa durch Berücksichtigung der Forderungen von Umweltschutzorganisationen). Solange die Betroffenen mit dieser Methode zufriedengestellt werden können, besteht für die öffentlichen Behörden in den Bereichen, in denen eine derartige Selbstregulierung stattfinden kann, kein Handlungsbedarf.
- d) **Vertragliche Vereinbarungen.** Vertragliche Regelungen können Verbindungen zwischen öffentlichen Stellen und privaten Akteuren (Unternehmen, Verbände, Einzelpersonen) herstellen. Dies kann in Form einer finanziellen Vergütung als Gegenleistung für die Einhaltung von Qualitätsstandards erfolgen (Beispiel Umweltschutz) oder für öffentliche Dienstleistungen (insbesondere im sozialen Bereich). Mit den gleichen Methoden sind Beziehungen zwischen verschiedenen staatlichen Stellen herstellbar (z. B. bei der Umsetzung der Europäischen Strukturfonds oder zwischen der Zentralregierung und dezentralen Verwaltungsebenen). Schließlich kann diese Form der Regulierung auch private Akteure einschließen. Der Abschluss eines Vertrags, der gemeinsame Regeln für Partner mit unterschiedlichen Interessen aufstellt (beispielsweise Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften) zeigt, dass einige Ziele, die charakteristisch für das Phänomen der Rechtsetzung sind (das Allgemeininteresse), ohne automatischen Eingriff der öffentlichen Gewalt möglich sind.
- e) **Mechanismen zur Gewährleistung von Verantwortung.** Zur Umsetzung sachpolitischer Anliegen kann es wünschenswert sein, Mechanismen einzuführen, die gewährleisten, dass die beteiligten Akteure selbst ohne einschlägige Normen effektiv ihre Verantwortung übernehmen und ihren Verpflichtungen nachkommen. So kann die Einführung eines Pflichtversicherungssystems (wie die Haftpflichtversicherung oder Fahrzeugversicherung) die unumstößliche Garantie bieten, dass Risiken von einer dritten Partei getragen werden. Gerichts- oder Schlichtungsverfahren können ebenfalls eine Möglichkeit darstellen, zivil- oder strafrechtliche Sanktionen zu verhängen, wo Verantwortlichkeiten nicht wahrgenommen worden sind.
- f) **Gegenseitige Anerkennung.** Ein gutes Beispiel für eine Alternative zur Rechtsetzung besteht in Europa in der gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften, selbst wenn diese von Land zu Land voneinander abweichen. Dies gilt insbesondere bei der An-

erkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse. Im Hinblick auf mögliche Alternativen zur Rechtsetzung soll auf europäischer Ebene auch auf die Vorteile der „offenen Koordinierungsmethode“ hingewiesen werden, die es den Mitgliedstaaten gestattet, unter Einsatz von Methoden, die auf nationaler Ebene zum Einsatz kommen, und über wechselseitigen Informationsaustausch zusammen auf gemeinsame Ziele hinarbeiten.

- g) **Verbesserung der gegenwärtigen Rechtsetzung.** In einigen Fällen ist die Einführung neuer Vorschriften die Folge der Nichtanwendung geltender Vorschriften. In diesem Falle lohnt es sich, entweder (durch Lösung der spezifischen Probleme, die die Anwendung der betreffenden Regel verhindert haben) nach Methoden zu suchen, die eine wirksame Anwendung gewährleisten oder eine Überarbeitung in Aussicht zu nehmen (insbesondere im Wege einer regelmäßigen Überprüfung von Rechtsvorschriften).

2.2.3 Rechtsetzung und die Verantwortung der Anwender

Das Bemühen um die geeignetsten Möglichkeiten wirksamer Umsetzung politischer Anliegen sollte zur Suche nach Lösungen veranlassen, welche die Ziele öffentlicher Stellen einerseits, die Verantwortung der Anwender bzw. Anwendergruppen andererseits, stärker miteinander kombinieren. In diesem Sinne verdienen die Chancen der „Koregulierung“ besonderes Interesse.

2.2.3.1 *Koregulierung*

Es gibt nicht nur eine einzig-gültige Definition des Begriffs Koregulierung. Vielmehr kann die wirksame Umsetzung politischer Anliegen, immer mit Blick auf das Erreichen ein und desselben Ziels, zu einer Kombination von Gesetzgebung/Regulierung und Regulierungsalternativen führen. Verschiedene Konzepte sind denkbar:

- a) **Aufstellung der Ziele durch die normentwerfende/normerlassende Stelle und Delegation der Umsetzungsdetails.** Der erste Schritt umfasst – mittels echter Rechtsetzung – die Aufstellung der generellen Ziele, der wichtigsten Mechanismen und Methoden zur Überwachung und Anwendung einer bestimmten Politik. Gleichzeitig ist jedoch die Initiative privater Akteure erforderlich, um innerhalb des Rahmens die Einzelheiten festzulegen. Dadurch lassen sich Vorschriften vermeiden, die zu allgemein gehalten oder zu unhandlich sind, um in den Bereichen eine präzise Anwendung zu finden, wo just Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gefordert sind.
- b) **Verleihung von Normkraft an aus Selbstregulierung stammende Regeln.** Ein pyramidales Konzept („bottom to top“) kann sich ebenfalls anbieten. Gegebenenfalls kann die Koregulierung in der Form erfolgen, dass eine zwischen privaten Partnern aufgestellte Regelung (ohne Zwangscharakter) von staatlichen Stellen in eine imperative Norm umgewandelt wird. So kann z. B. eine öffentliche Stelle dann die Nichteinhaltung von Verpflichtungen eines Unternehmens ahnden, ohne dass diese Verpflichtungen selbst normativen Charakter hätten.

2.2.3.2 *Bedingungen für die Koregulierung*

- a) **Aufrechterhaltung des Vorrangs des Staates.** Koregulierung bedeutet keinesfalls geteilte Verantwortung für die Regeln und ihre Umsetzung. Der Primat der öffentlichen Hand bleibt unangetastet.

- b) **Erforderliche Garantien.** Koregulierung kann man nicht in jeglichem Bereich einsetzen. Insbesondere gilt das dann, wenn es um Fragen der Sicherheit, um Grundrechte oder die Gleichheit aller Bürger geht. Generell steht am Anfang die Frage, ob die ins Auge gefasste Option – gemessen an den verfolgten Zielen – angemessen und verhältnismäßig ist. Koregulierung impliziert, dass die öffentlichen Stellen in Partnerschaft mit betraubaren und (vor allem) repräsentativen Akteuren tätig werden. Zur Messung von Repräsentativität sollten anhand bestimmter Kriterien jene berufsständischen oder gesellschaftlichen Organisationen ermittelt werden, die überhaupt in der Lage sind, im Wege der Koregulierung zur Umsetzung politischer Anliegen beizutragen. Koregulierung bedeutet nicht, dass die staatliche Regelungsstelle (bzw. der Gesetzgeber) nicht mehr für die effektive Anwendung der Norm zuständig wäre. Ganz im Gegenteil müssen jeweils einschlägige Überwachungsinstrumentarien vorgesehen und „erfunden“ werden.

2.3 Wegfall(sunsetting)- und Überprüfungsklauseln

Wegfall(sunsetting)klauseln haben zum Inhalt, dass eine neue Vorschrift zeitlich befristet wird und nach einer bestimmten Zeit ganz oder teilweise ausläuft. In rechtlichen Bestimmungen wird dies in Form einer Auflösungsklausel („sunset clause“) festgeschrieben. Eine Variante dessen ist eine in der Norm verankerte **Überprüfungsklausel** („review clause“). Dabei handelt es sich um die Regelung, dass eine Vorschrift innerhalb einer bestimmten Frist einer Überprüfung unterzogen werden muss; wir haben es hier mit einer abgeschwächten Form der Wegfallklausel zu tun. Anders als beim „sunsetting“ gilt hier die Vorschrift solange weiter, bis sie nicht über eine (erfolgreiche) Aufhebungsinitiative hinfällig wird. Derartige ex-post-Prüfungspflichten stellen ein wirksam-nachhaltiges Komplementärinstrument zur Folgenabschätzung ex ante (Abschnitt 3) dar, indem die tatsächliche Auswirkung von Vorschriften einen Abgleich mit den ursprünglichen Normzielen erfährt. Eine weitere, dritte Variante besteht in der (nur) politischen Verpflichtung, zukünftig die tatsächlichen Auswirkungen von Vorschriften in der Praxis zu überprüfen. Diese Variante kann ähnliche Wirkungen wie die Überprüfungsklausel entfalten und zusätzlich noch den Charme eines weniger „bürokratischen“ Charakters haben. Andererseits wird eine derartige Verpflichtung im allgemeinen wohl nur als für die Regierung bindend angesehen werden, die sich zu solcher Verpflichtung bekannt hat.

Der **Vorteil** von Auflösungs- und Überprüfungsklauseln besteht darin, dass sie Regierung und Parlament zwingen, sich erneut einer bestimmten Vorschrift auseinander zu setzen. Würde dieses Konzept systematisch auf alle neuen Vorschriften angewandt, so würde das eine fortlaufende Überprüfung der Rechtsetzung sicherstellen – verbunden mit der Möglichkeit, Vorschriften, die nicht länger benötigt werden, wegzulassen oder sie zu straffen.

Umgekehrt würde ein ganz wesentlicher **Nachteil** des verbreiteten Einsatzes von Wegfall- und Überprüfungsklauseln darin bestehen, dass dieses Konzept hinsichtlich des erforderlichen Umfangs an Zeit für Gesetzgeber und Gesetzgebung äußerst aufwendig ist. Obgleich Wegfall- und Überprüfungsklauseln einen Weg darstellen, eine gewisse Gesetzgebungszeit für Überprüfungszwecke zu erzwingen, wäre es doch unrealistisch zu meinen, das gesamte Normgefüge könne auf diese Weise einfach verschwinden, um in anderer Form neu erlassen werden. Ferner könnte eine Auflösungsklausel, in Verbindung mit einem gewissen zeitlichen Druck auf den Rechtsetzungsprozess, zur Behinderung von Fortschritten – insbesondere im Rahmen der EU – missbraucht werden.

Ein weiterer Nachteil kann, unter bestimmten Umständen, darin bestehen, dass Wegfallklauseln (in geringerem Maße auch Überprüfungsklauseln) Unsicherheit auszulösen vermögen

und sich damit nachteilig auf Investitionsklima und Vertrauen des Einzelnen in den Schutz der Rechtsordnung (infolge mangelnder Kalkulierbarkeit) auswirken würden. Insbesondere wäre das dann der Fall, wenn Vorschriften Aufwand in Investitionen oder neue Ausrüstungen/Einrichtungen bedingen bzw. die Rechte von Einzelnen oder Unternehmen betreffen. Selbst wenn sich zahlreiche erwiesene Beispiele für Verbesserungen und eine geringere Schwerfälligkeit der Rechtsetzung durch die genannten Klauseln finden ließen, können Bedenken der geschilderten Art nie ganz ausgeräumt werden.

Angesichts dessen ist der generelle Einsatz von Wegfall- und Überprüfungsklauseln oder ihre Verwendung auf bestimmten Gebieten, etwa im Bereich der Grundrechte, nicht angemessen. Immerhin kann man eine Reihe von Feldern identifizieren, wo es vielleicht eine Vermutung gibt, dass solche Klauseln – vorbehaltlich einer Widerlegung im Einzelfall – angebracht sein könnten.

Dabei wäre zu denken an:

- Vorschriften, die sehr spontan zur Bewältigung einer Krise erlassen werden. In diesem Fall sind möglicherweise im Vorfeld Untersuchungen weniger gründlich als üblich durchgeführt worden, so dass die Wegfall- bzw. Überprüfungsklausel eine sinnvolle Vorsichtsmaßnahme darstellen kann;
- Vorschriften, die generell aus präventiver Motivlage mit Vorsichtscharakter eingeführt werden. In solchem Fall bilden zusätzliche und künftige wissenschaftliche Untersuchungen eine solidere Grundlage für eine tragfähige Normrevision;
- Vorschriften zum jeweiligen „Stand der Technik“ – wann immer technologische Anforderungen oder Marktbedingungen für Bereiche festgelegt werden, die einem sehr raschen Wandel unterliegen;
- Gesetzgeberische Pilotprojekte sowie
- Vorschriften, die (zu Lasten von Bürgern oder Unternehmen) dem Staat Rechte bestimmter Art verleihen.

2.4 Empfehlungen

1. Mitgliedstaaten und Kommission sollten im Rahmen der Folgenabschätzung und vor geplanter Annahme wichtiger Rechtssetzungsakte systematisch eine vergleichende Analyse relevanter Rechtsetzungsalternativen vornehmen.
2. Mitgliedstaaten und Kommission sollten, jeweils in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich Methoden für eine stärker eigenverantwortliche Mitwirkung der Bürger, von Regional- und Kommunalbehörden, der Wirtschaft und anderer zwischengeschalteter Stellen (intermediary bodies), an Entwurf wie Anwendung der Rechtsetzung festlegen.

3 Folgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment – RIA)

3.1 Einführung

Die **Folgenabschätzung** (RIA) kann bei der Verbesserung des ordnungspolitischen Regelwerks eine entscheidende Rolle spielen. Sie stellt prinzipiell ein wirksames Instrument für eine **moderne, nachweisgestützte (auf Fakten gestützte) Politik** dar. Sie bietet einen nachvollziehbaren Rahmen für die Prüfung des gesamten Spektrums an politischen Handlungsmöglichkeiten, einschließlich der mit jeder dieser Möglichkeiten verbundenen Vor- und

Nachteile. Folgenabschätzung ist kein Ersatz für eine politische Entscheidung – vielmehr ist sie ein ganz systematisch-rationaler Ansatz zur Beschaffung der objektiven Tatsachen und Informationen, die für einen stichhaltigen politischen Überlegungsprozess und letztlich die dann von fundiertem Wissen getragene (Schluss)Entscheidung von maßgeblicher Bedeutung sind. Die RIA kann nicht nur wirtschaftliche Folgen berücksichtigen, sondern auch Folgen für die Umwelt, Fragen zur sozialen Ausgrenzung oder Auswirkungen auf bestimmte soziale Gruppen, die Konsequenzen für die Verwaltung selbst oder auf kommunale Gebietskörperschaften oder Regionen – alles in allem die gesamte Bandbreite an vorhersehbarer Entwicklung. Außerdem bietet das Instrument der Folgenabschätzung die Möglichkeit, mit externen Interessengruppen und Gremien, mit Vertretern von Wirtschaft wie Zivilgesellschaft (etwa Nicht-Regierungsorganisationen) zusammenzuarbeiten, um das optimale politische Konzept für eine Maßnahme zu entwickeln.

Eine fundierte RIA sollte politische Lösungen der Art herbeiführen, dass unnötige oder unerwünschte Auswirkungen oder Lasten auf das Minimum beschränkt, gleichzeitig die positiven Auswirkungen maximiert und damit die politischen Ziele auf die wirksamste Weise erreicht werden. Dabei geht es darum herauszufinden, ob eine stärker bloß auf die Ergebnisse oder das Erreichen bestimmter Ziele ausgerichtete (reduzierte) Rechtsetzung im Einzelfall sinnvoller ist, als ein übermäßig strenges oder aber detailversessenes Gesetz; oder ob sich ein normativer Ansatz möglicherweise weniger wirksam denn alternative Konzepte wie z. B. Wege der Koregulierung, die Information der Verbraucher oder wirtschaftliche Eigeninstrumente erweisen könnte.

Die Details der jeweils geeignetsten Form von Gesetzesfolgenabschätzung hängen in hohem Maß von den jeweils existierenden **administrativen, rechtlichen und verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen** ab. Daher lassen sich an dieser Stelle, jenseits der Hauptlinien und Hauptprinzipien, keine zu präzisen Regeln für die Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten aufzeigen.

3.2 Voraussetzungen für eine erfolgreiche RIA

Dieses Kapitel wird sich im weiteren etwas detaillierter mit den Fragen der Folgenabschätzung befassen, doch gibt es einige unumstößliche Voraussetzungen, damit die RIA hinsichtlich der Verbesserung der Rechtslandschaft erfolgreich sein kann:

- Die Folgenabschätzung muss fester Bestandteil einer Gesamtstrategie zur Verbesserung des ordnungspolitischen Regelwerks sein;
- Das Konzept für eine RIA und deren praktische Anwendung muss Rückendeckung durch die hohe und höchste politische Ebene haben;
- Der analytische Aufwand für die RIA muss jeweils in einem noch gesunden Verhältnis zu den voraussichtlichen Folgen des zu bewertenden Vorschlags stehen;
- Die RIA sollte möglichst von den fachlich zuständigen Beamten (Bediensteten) vorbereitet, so früh wie möglich begonnen und als grundlegender Bestandteil dieses Prozesses beständig fortgesetzt werden;
- Die Ergebnisse der Folgenabschätzung müssen den interessierten Parteien wie Dritten vermittelt werden und Gegenstand wechselseitiger formeller und informeller Konsultationen (Beteiligungen/Anhörungen) mit diesen sein (siehe Abschnitt 4);
- Die optimale Wirkung kann die RIA erzielen, wenn sie von einer innerhalb der Regierung eigens für bessere Rechtsetzung zuständigen Stelle oder Struktur (siehe Abschnitt 7) ange-

leitet bzw. überwacht und durch klare Ratschläge, Leitlinien und Schulungsmaßnahmen unterstützt wird;

- Den zuständigen Facheinheiten sowie der genannten Stelle/Struktur für bessere Rechtsetzung (siehe vorheriger Anstrich) müssen ausreichend personelle Ressourcen (quantitativ wie qualitativ) zugewiesen werden, wenn das System funktionieren soll.

3.3 Inhalt einer Folgenabschätzung

Es gibt zunehmend Material zu der Frage, auf welche Aspekte eine Folgenabschätzung sich erstrecken sollte. Beispielsweise werden im Anhang A die zehn Fragen wiedergegeben, die in der **OECD Checkliste** von 1995 empfohlen werden. Viele EU- und OECD-Länder wenden auf ähnlichen Prinzipien basierende Systeme an. Für die Abweichungen zwischen den einzelnen nationalen Modellen gibt es verschiedene Gründe – so z. B. unterschiedliche Notwendigkeiten der Normierung, verschiedene Gesetzgebungsverfahren und schließlich verschiedenartige Verfassungsordnungen oder Verwaltungsgepflogenheiten. In den allermeisten Systemen umfasst die RIA jedoch folgende Aspekte:

- Analyse, worum es sich bei dem anstehenden Risiko oder Problem handelt und ob die geplante Maßnahme angemessen ist
- Prüfung, welche Optionen für die Behebung des Risikos oder Problems zur Verfügung stehen: ist Rechtsetzung die geeignetste Methode? Wenn ja, in welcher Form? Oder wäre ein alternativer Ansatz besser (siehe Abschnitt 2.2)?
- Bewertung der Folgen der verschiedenen Möglichkeiten (hauptsächlich auch Nutzen und Kosten)
- Akzeptanz der Notwendigkeit von Transparenz und Offenheit des Prozesses und Konsultation der hauptsächlich Betroffenen (siehe auch Abschnitt 4).

Zudem ist in einigen Modellen die Prüfung von Anwendungs— und Durchsetzungsaspekten vorgesehen. Verschiedene Modelle schreiben – wiederum in Abhängigkeit von der verfassungsmäßigen und rechtlichen Situation – die Durchführung einer Folgenabschätzung rechtsverbindlich vor.

3.4 Bewertung der Folgen

Der strikteste Rahmen für die Bewertung der – positiven und negativen – Folgen verschiedener Optionen ist die Kosten/Nutzen-Analyse (Cost Benefit Analysis – CBA). Diese Methode gestattet einen objektiven Vergleich quantifizierbarer Vor- und Nachteile einer beliebigen Zahl an Optionen, über jeden gewünschten Wirkungszeitraum hinweg und unabhängig vom Zeitpunkt der CBA. Dabei lassen sich auch Fragen der Gerechtigkeit einer Maßnahme im Detail der Analyse untersuchen. Doch stehen auch andere, weniger strikte Methoden zur Verfügung:

- Die isolierte Untersuchung der Kostenwirksamkeit, in deren Rahmen Fragen des Nutzens nicht ausdrücklich behandelt werden;
- Analyse der Anwendungskosten, welche schwerpunktmäßig die Schätzung der voraussichtlichen Kosten für Einhaltung und Anwendung der ins Auge gefassten Umsetzungsakte erfasst;
- Techniken zur „Abwägung und Benotung“ der verschiedenen politischen Auswirkungen; dabei besteht allerdings eine gewisse Gefahr der Subjektivität und des Verlusts der Übersicht über den zeitlichen Verlauf der jeweiligen Entwicklung von Kosten und Nutzen.

Die im Rahmen der Kosten/Nutzen-Analyse (CBA) angewendeten Methoden zur Schätzung von Kosten und Nutzen sind für eine qualitativ gute Folgenabschätzung von zentraler Bedeutung. Während die **finanziellen** Kosten- und Nutzenelemente eines Vorschlags relativ direkt zu ermitteln sind, kann sich die Schätzung der Nutzenelemente im Falle bestimmter **nichtmonetärer Güter** als schwieriger und zudem heikel erweisen. Wie hoch soll beispielsweise der Wert eines menschlichen Lebens, von Wäldern oder Walen angesetzt werden, oder wie soll der Nutzen einer Politik abgeschätzt werden, die zur Senkung der Schwefeldioxid-Emissionen in die Atmosphäre führt? Es gibt verschiedene Techniken für die Bewertung solcher „nicht vermarktbaren“ Güter, wie die Berechnung der Bereitschaft, für Wale oder die Vermeidung des Risikos von Tod oder schwerer Verletzung zu zahlen, doch sind diese Techniken vielfach schwierig und umstritten. Andere Techniken basieren auf der Beobachtung menschlicher Verhaltensweisen – d. h. wie weit würden Menschen reisen und auf was würden sie verzichten, um im Wald spazieren gehen zu können? Diese und andere Techniken sind vielleicht nicht perfekt, doch können sie zumindest Anhaltspunkte, Größenordnungen oder grobe Schätzungen dieser wesentlichen Nutzenelemente erbringen und damit ein ausgewogeneres Bild vermitteln, als wenn man allein finanzielle Aspekte berücksichtigen würde. Wo selbst dieser Grad der Quantifizierbarkeit unmöglich ist, muss zumindest eine qualitative Bewertung der Nutzenelemente vorgenommen werden, um ein einseitiges, ausschließlich kostenorientiertes Bild zu vermeiden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der politischen Prüfung ist die Notwendigkeit, die verschiedenen Zeitpunkte zu berücksichtigen, zu denen Nutzen und Kosten entstehen. Bei der Kosten/Nutzen-Analyse kann dies im Wege der „Abzinsung“ mit Erfolg durchgeführt werden. Politische Optionen, die einen Kostenaufschub beinhalten, sind in einer im Wachstum befindlichen Volkswirtschaft mit einem geringeren Kostenaufwand verbunden. Es gibt verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Abzinsungsprinzip, und die Kosten/Nutzen-Analyse kann bei der Bewertung seltener und ungewisser Katastrophenfälle in einer fernen Zukunft auf Schwierigkeiten stoßen.

Fragen im Zusammenhang mit der Schätzung von Kosten und Nutzen sowie der Abzinsung sind nicht immer einfach zu lösen, doch kann die Kosten/Nutzen-Analyse eine wesentliche – wenn auch nicht die einzige – Komponente des politischen Entscheidungsprozesses darstellen. Selbst das simple Verfahren, bei Vorbereitung der Kosten/Nutzen-Analyse die zutreffenden Fragen zu formulieren, kann schon zu einem Mehrwert und besseren Verständnis bei Konzeption einer Maßnahme führen. Komplexitätsgrad und Intensität der Untersuchung lassen sich nach und nach in dem Maß steigern wie die Erkenntnis sich weiterentwickelt und Ressourcen zur Verfügung stehen.

3.5 Das Folgenabschätzungs-Verfahren

Wie schon erwähnt, muss die Folgenabschätzung **fester Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses selbst** sein und darf nicht als bloß zusätzlich-bürokratischer Aufwand angesehen und abgetan werden. Was bedeutet, dass das Gros der Bewertung – und zwar von einer möglichst frühen Phase der Konzeptionsbemühungen an – durch die federführend zuständigen Beamten (Bediensteten), oder jedenfalls in enger Zusammenarbeit mit ihnen, vorgenommen werden muss. Zu den ersten Schritten gehört eine Beurteilung der vorgegebenen/derzeitigen Lage: mit anderen Worten die Prüfung der Vor- und Nachteile für den Fall, dass rein gar nichts unternommen wird. Sofern eine derartige Bewertung allein von einer

verwaltungs-externen Stelle vorgenommen würde, kann das schwer zu beurteilen sein. Trotzdem kann die Einschaltung einer solch externen Stelle eine äußerst nützliche Rolle in Bezug auf Beratung, Anleitung und Qualitätskontrolle spielen (siehe Abschnitt 7). Derartiger konkreter und fortwährender analytischer Input bei Erarbeitung eines Konzepts bietet die Möglichkeit, anfängliche wie spätere Ergebnisse dieser Analyse im weiteren Lauf des politischen Konzeptionsprozesses objektiv in die Beratung der politischen Entscheidungsträger einfließen zu lassen. So selbstverständlich sinnvoll es sein kann, in besonders komplexen Fragen erfahrene externe Berater zuzuziehen, so muss doch die Hauptverantwortung unbedingt bei den politischen Entscheidungsträgern (den fachlich zuständigen Stellen) bleiben.

Wie schon erwähnt, dürfen externe Einrichtungen oder Interessengruppen keinesfalls ausgeschlossen werden: vielmehr ist es wichtig, dass sich die RIA auf Informationen aus der **Konsultation** (siehe Abschnitt 4) mit den betroffenen Sektoren, wirtschaftlichen Akteuren und mit der Zivilgesellschaft im weitesten Sinn stützen kann. Einer der klaren mit einer Folgenabschätzung verbundenen Vorteile besteht in den Rahmenbedingungen, die sie für eine derartige Einbindung der Betroffenen bietet. Die Konsultation sollte in der frühestmöglichen Phase des politischen Erwägungsprozesses beginnen und ihn – soweit machbar – während der gesamten Dauer begleiten. Zudem kann eine öffentliche Diskussion des letztendlichen Abschätzungsergebnisses außerordentlich hilfreich sein, da auf diese Weise einerseits die Öffentlichkeit besser informiert wird, und andererseits auf die öffentlichen Stellen Druck entsteht, eine Bewertung von hoher Qualität vorzulegen, da die verwendeten Methoden und Daten und schließlich auch die zugrundegelegten Annahmen einer externen Qualitätskontrolle unterzogen werden.

Obleich die RIA von ihrem Konzept her als kontinuierlicher, fester Bestandteil des politischen Prozesses gesehen werden muss, kann es doch sinnvoll sein, einzelne Phasen zu identifizieren und zu unterscheiden. Eine im frühestmöglichen Zeitpunkt des Konzeptionsprozesses durchgeführte erste Vorabbewertung sollte die Hauptrisiken- und probleme, die voraussichtliche Wirkung, die in Betracht kommenden Optionen sowie die betroffenen Sektoren/Akteure ermitteln. Dies kann Teil früher, informeller Konsultationen sein; dabei kann auch festgestellt werden, ob die betreffende Maßnahme dem Relevanztest (s. u.) standhält. Sofern und sobald die Anforderungen dieses Tests erfüllt sind, und demnach der notwendige Aufwand als angemessen gelten kann, kann eine vertiefte und detailliertere Abschätzung in Angriff genommen werden. Eine solche RIA soll auf kohärenten Leitlinien und einem kohärenten Muster basieren, welches sämtliche Politikbereiche einer Verwaltung übergreift. Dabei werden folgende Elemente umfasst:

- Klare Stellungnahme zum bestehenden Risiko oder zu lösenden Problem einschließlich Beantwortung der Fragen, a) warum ein Einschreiten erforderlich ist und b) warum ein Einschreiten auf der Ebene der Regierung angemessen ist (Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips);
- Beschreibung und Begründung der in Betracht gezogenen Optionen unter Einschluss der Alternativen zur Rechtsetzung (siehe Abschnitt 2.2);
- In bezug auf jede relevante Option: Ermittlung der (privaten und öffentlichen) betroffenen Parteien und (möglichst) quantitative, zumindest aber qualitative Bewertung der Auswirkungen auf diese Parteien – Vorteile und Nachteile;
- Festgehaltener Überblick über das Konsultationsverfahren: Wer ist wann und wie konsultiert worden; Was war das Ergebnis dieser Konsultation (z. B. Zusammenfassung der oder Zugang zu den gemachten Kommentaren und Hinweis auf die daraus resultierenden Veränderungen in der Einschätzung) (siehe Abschnitt 4);

- Voraussichtliche Geltungsdauer der Normierung oder entsprechend alternativer Möglichkeiten² plus Begründung, warum im betreffenden Fall eine Überprüfungs Klausel vorgesehen wurde oder nicht;
- Besondere Berücksichtigung der Auswirkungen auf KMUs (kleine und mittlere Unternehmen) oder sonst unverhältnismäßig stark betroffene Gruppen;
- Präzise Erläuterung der Vereinbarkeit der Absichten mit den schon bestehenden und – wenn bekannt – in Planung befindlichen Regeln und politischen Maßnahmen;
- Hinweis auf die Berücksichtigung der praktischen Aspekte der Umsetzung – einschließlich der verschiedenen Kosten- und Nutzenrechnungen bei entweder kürzeren oder längeren Umsetzungsfristen.

Diese eingehende Folgenabschätzung soll Bestandteil des externen (informellen wie förmlichen) Konsultationsprozesses sein und in den Schlüsselphasen des politischen Entscheidungsfindungsprozesses jeweils erneut überprüft werden (z. B. förmliche Veröffentlichung eines Vorschlags, Vorlage bei der Regelungsbehörde, Ergebnisse der Konsultation der Öffentlichkeit usw.).

Der Abschluss einer Folgenabschätzung sollte in der **ex-post-Evaluierung** der tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahme bestehen, sobald die politische Option in die Praxis umgesetzt ist. Dies trägt dazu bei, die Richtigkeit im Vorfeld getroffener Annahmen und Schätzungen zu überprüfen. Ein Verfahren, das dabei hilft, die Qualität künftiger Folgenabschätzung zu verbessern. Auf diese Weise lässt sich etwa feststellen, ob irgendwelche Kosten- oder Nutzelemente übersehen worden sind, was ebenfalls dem Kenntnisstand der Verwaltung für die Zukunft zugute kommt.

Entscheidungsprozesse, die auf diese Weise gründlich vorbereitet werden, werden vielfach robustere (verlässlichere) Entscheidungen produzieren, die auf weniger Widerstände stoßen, mit denen sich die Betroffenen stärker identifizieren und das Erreichen der grundlegend erwünschten Ergebnisse wahrscheinlicher wird. Die Vorteile dieses Ansatzes können daher ein geringeres Tempo des politischen Ausgestaltungsprozesses durchaus aufwiegen.

Dabei gilt es darauf zu achten, dass der Aufwand, der bei einer RIA für eine bestimmte Maßnahme betrieben wird, angemessen bleibt. Je größer die potentiellen Auswirkungen, desto mehr Aufwand ist für die sorgfältige Bewertung gerechtfertigt. Daher sollte zunächst die Bedeutung der voraussichtlichen Folgen getestet werden, einschließlich der möglichen finanziellen Kosten und etwaiger unverhältnismäßiger Auswirkungen, beispielsweise auf eine bestimmte Branche, gesellschaftliche Gruppe, ein Ökosystem, eine Region oder einen Mitgliedstaat. Um die Angemessenheit des analytischen Aufwands zu gewährleisten, muss dieser Test auch berücksichtigen, welche Wirkung ein bestimmter Detaillierungsgrad der Analyse auf die Ressourcen der Verwaltung selbst hat.

Sobald sich bei der Vorabbewertung herausstellt, dass ein Vorschlag einen oder mehrere dieser Tests besteht, sollte eine vertiefte Bewertung eingeleitet werden. Anderenfalls wird in der Regel die Vorabbewertung ausreichend sein, obwohl selbstverständlich die politischen Instanzen unter Umständen trotzdem eine eingehendere Bewertung verlangen können, wenn sie das für angebracht halten.

² Das heißt, wie lange wird das vorgeschlagene Konzept voraussichtlich Gültigkeit besitzen – bei grundlegenden Schutzbestimmungen kann das unbegrenzt, bei sich rasch verändernden oder schwer einschätzbaren Handlungsfeldern hingegen relativ kurzfristig begrenzt sein. Eine solche Schätzung gestattet die Berechnung der Kosten- und Nutzelemente auf Jahresbasis und gegebenenfalls eine entsprechende Abzinsung.

3.6 Häufige Probleme

Es gibt eine Reihe häufiger Probleme, die bei der Durchführung einer systematischen RIA immer wieder auftauchen. Darauf wird in den drei nachstehenden Absätzen – zu den Themen „praktische Schwierigkeiten“, „kulturelle Widerstände“ und „politischer Druck“ – eingegangen wobei die Unterscheidung in einigen Fällen einigermaßen willkürlich ist.

3.6.1 Praktische Schwierigkeiten

Die erste praktische Schwierigkeit, die es zu überwinden gilt, besteht im mehr oder minder mangelnden Bewusstsein der Beamten (Bediensteten) über die Notwendigkeit einer RIA. Dieses Bewusstsein kann durch geeignete Publizität (verwaltungsintern oder gegebenenfalls auch extern) und über Schulungsmaßnahmen hergestellt werden.

Als weitere wesentliche praktische (Schlüssel)Schwierigkeit wird vielfach ein Mangel an Personal und Fachwissen zur Ausführung der RIA bei den zuständigen Facheinheiten angeführt. Teilweise lässt sich das durch die Bereitstellung von Experten und Schulungsmaßnahmen vonseiten der (regierungszentralen) Stelle/Struktur für bessere Rechtsetzung (siehe Abschnitt 7) beheben. In jedem Fall ist dafür jedoch entsprechende Unterstützung und Rückendeckung durch die politische Ebene sowie die jeweilige beamtete hierarchische Leitung vonnöten, um das Problem bewältigen zu können. In diesem Zusammenhang ist auch der Umfang der öffentlichen Verwaltung eine durchaus relevante Größe: kleinere Verwaltungen werden in der Regel größere Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Ressourcen haben als größere.

Ein weiterer Faktor ist der Mangel an verlässlichen Daten guter Qualität über Kosten und Nutzen, einschließlich der Schwierigkeiten bei der Abschätzung des Werts von regelmäßig nicht marktfähigen Gütern (z. B. Schädigung der Umwelt oder der menschlichen Gesundheit). Dadurch wird die Gesamtqualität der Abschätzung – die nur so gut sein kann wie die Daten, auf denen sie basiert – zweifelsohne beeinträchtigt, doch ist dies keinerlei hinreichendes Argument dafür, überhaupt eine Bewertung gar nicht erst vorzunehmen. Hier kann zur Einschätzung von Kosten und Nutzen die Anwendung allgemeiner Fehlerschätzungen und –spannbreiten (anstelle konkreter Einzelwerte) helfen; ebenso die Nutzung der Ergebnisse der Konsultationsverfahren mit den Betroffenen sowie der intelligente Einsatz an verfügbaren Daten, Beratern und wissenschaftlichem Sachverstand. Durch die Berücksichtigung einer möglichst breiten Spanne von Betroffenen lassen sich normalerweise die Einwände ausschalten, die ansonsten üblicherweise von etablierten Interessengruppen (den „üblichen Verdächtigen“) kommen können. Selbst in den Fällen, wo es sich um eine breiter angelegte, strategisch-politische Entscheidung handelt, kann die Folgenabschätzung als Informationsgrundlage im politischen Entscheidungsprozess verwendet werden (siehe z. B. die Fallstudie in Anlage B).

3.6.2 Kulturelle Widerstände

„Kulturell“ ist hier im allerbreitesten Sinne gemeint. Das umfasst die gesamten traditionellen Verwaltungs- und Rechtsgepflogenheiten, die dazu tendieren, der problemlosen Übernahme eines querschnittshaft-horizontal angelegten Abschätzungsverfahrens entgegenzustehen. Dabei können auch starke traditionelle Bindungen, Gesetze über die Unabhängigkeit des Handelns von Ministerien, Beschränkungen in der Koordinierungsfähigkeit zwischen Ministerien oder auch bei Einrichtung nach außen gerichteter Konsultationsverfahren mit ins Spiel kommen.

Gemeint ist hier auch die gelegentliche Reaktion von Beamten und Bediensteten, die davon überzeugt sind, dass sie am besten wissen, was „Sache ist“, und dass sie selbst die klarste Vorstellung haben, was für ihr Land oder für einen bestimmten Politikbereich gut (am

besten) ist. Häufig sind sie daher nur ungerne bereit, das Instrument der RIA zu akzeptieren und davon Gebrauch zu machen – sie sehen darin eher eine unnötige formalistisch-bürokratische Last, derer man sich spätestens möglich und mit geringstem Aufwand entledigen sollte.

Die Beseitigung solcher kultureller Widerstände braucht Zeit, insbesondere dann, wenn sie in Elementen der geltenden Rechtsordnung Unterstützung finden. In diesem Veränderungsprozess können die üblichen Managementinstrumente erfolgversprechend helfen, doch bedarf es insbesondere starker politischer Unterstützung und Einflussnahme auf alle Ebenen – vom Sachbearbeiter über das mittlere und höhere Management bis hin zur politischen Führungsschicht selbst. „Erziehung“ zur Verdeutlichung des Nutzens von Folgenabschätzungen im politischen Entscheidungsprozess sind ein Muss – die betroffenen Entscheidungsträger müssen sehen, was „für sie drin ist“, wenn sie das System anwenden. Allerdings ist zugleich auch ein glaubwürdig-abschreckendes Element notwendig: Denn wenn das Verfahren nicht korrekt angewendet wird (zeitliche Abläufe und Qualität), kann der Fortschritt einer Politik aufgehalten werden, er kann gar völlig zum Erliegen kommen oder später Angriffspunkte liefern.

3.6.3 Politischer Druck

Einige sehen in der Folgenabschätzung einen Vorwand, den politischen Entscheidungsträgern eine wirtschaftsorientierte, auf Deregulierung abzielende Verhaltensweise aufzuzwingen. Bei einer *lege artis* durchgeführten Abschätzung ist dies aber keineswegs so. Vielmehr liefert die RIA – wie an anderer Stelle bereits erwähnt – nichts anderes als (ebenso klar wie konzise) die nötigen Informationsgrundlagen; sie ist ein Instrument zur Unterstützung der Politik, nicht zu ihrer Kontrolle. Auf diesen Punkt kann nicht deutlich genug hingewiesen werden, denn es gilt unbedingt dafür zu sorgen, dass sowohl die Nutzen- als auch die Kostenelemente in der Bewertung berücksichtigt werden.

Ein weiteres mögliches Problem ist der politische Druck, etwas – und zwar irgendetwas – sofort zu tun, und das völlig ohne Rücksicht auf eine ordnungsgemäß durchgeführte Abschätzung (in der extremsten Form bedeutet dies, dass etwas „übers Knie gebrochen“ wird). Nicht immer lässt sich dieses Problem überwinden. Es kann für die zuständigen Beamten/Bediensteten, welche die RIA durchzuführen haben, Anlass sein, deren Nutzen in Frage zu stellen. Doch dürfte die Entwicklung eines qualitativ tauglichen und guten Folgenabschätzungs-Systems dazu beitragen, dass diese Reaktion immer seltener auftritt und die Notwendigkeit einer fundierten Bewertung allgemein auf immer mehr Verständnis und Befürwortung stößt. Außerdem wird vielfach bereits zuvor irgendetwas in diesem Sinne geschehen sein, so dass vermutlich ohnedies schon die eine oder andere Form der Bewertung in dem Zeitpunkt vorliegt, zu dem die RIA fester Bestandteil des politischen Ausgestaltungsprozesses wird.

Eine weitere denkbare Situation wäre, dass die wesentliche politische Entscheidung bereits gefällt ist (möglicherweise in einem Regierungsprogramm oder einem Parteimanifest). In diesem Fall wird es durchaus passieren, dass eine Bewertung der verschiedenen Optionen für die Umsetzung der politischen Absicht nur mit Widerwillen vorgenommen wird. Doch fast immer müssen selbst dann noch Detailfragen gelöst werden, wo die Abschätzung auch dann noch eine wesentliche Funktion in dem Sinne erfüllt, dass diejenigen, die diese Detailfragen zu entscheiden haben, sehr explizit über die Einzelheiten dessen, was sie tun und lassen, informiert werden.

Schließlich gibt es immer wieder den Eindruck, dass eine RIA zu zeitaufwendig ist und den politischen Entwicklungsprozess unvermeidbar verzögert. Doch wenn die RIA fest verankerter Bestandteil des etablierten Verfahrens ist, werden Verzögerungen in zeitlich frühen Phasen auf ein Minimum beschränkt und oft durch Zeit- und Kosteneinsparungen im späteren

Verlauf des Prozesses aufgewogen/übertroffen werden; insbesondere sobald die gefundene Lösung leichter verteidigt und eine stärkere Zustimmung/Unterstützung der Betroffenen dafür gewonnen werden kann.

3.7 Empfehlungen

1. Bei der Folgenabschätzung handelt es sich um einen fortlaufenden, sich ständig weiterentwickelnden Informationsprozess zur Unterstützung politischer Entscheidungen – nicht bloß um die einmalige Abfassung eines Routinepapiers. Eine Abschätzung soll auf konsequenten Leitlinien beruhen, die querschnitthaft für alle Bereiche der Verwaltung gelten. Sie soll sich am Muster der OECD-Checkliste orientieren und folgende Elemente enthalten:
 - Klare Angabe des anzugehenden Risikos oder Problems und Hinweis darauf, a) warum Handlungsbedarf besteht und b) warum gerade ein Handeln auf der vorgesehenen Ebene angemessen ist;
 - Beschreibung und Begründung der verschiedenen in Betracht gezogenen Optionen unter Einschluss der Alternativen zu einer förmlichen Rechtsetzung;
 - In bezug auf jede solcherart relevante Option Ermittlung der jeweils (privaten und öffentlichen) Betroffenen sowie (möglichst) quantitative, zumindest aber qualitative Bewertung der Auswirkungen auf diese betroffenen Parteien – Vorteile und Nachteile;
 - Übersicht über das Konsultationsverfahren: Wer ist wann und wie konsultiert worden, und was waren die Ergebnisse dieser Konsultation (z. B. Zusammenfassung der Bemerkungen und Hinweis auf die daraus resultierenden Veränderungen in der Erwägungslage);
 - Voraussichtliche Geltungsdauer der Regelung plus gegebenenfalls Begründung, warum im betreffenden Fall keine Überprüfungsklausel vorgesehen wurde;
 - Besondere Berücksichtigung der Auswirkungen auf KMUs oder sonstig unverhältnismäßig stark betroffene Gruppen;
 - Erläuterung der Vereinbarkeit des Vorschlags mit bestehenden und – falls bekannt – künftigen Regeln und politischen Absichten;
 - Hinweis auf die Berücksichtigung der praktischen Aspekte einer Umsetzung, einschließlich der verschiedenen Kosten- und Nutzelemente bei entweder kürzerer oder längerer Umsetzungsfrist.
2. Bei einer im frühesten Stadium des politischen Erwägungsprozesses vorgenommenen ersten Vorabbewertung sollten die wichtigsten Risiken/Probleme, die voraussichtlichen Auswirkungen/Folgen, die zur Verfügung stehenden alternativen Möglichkeiten und die betroffenen Sektoren/Branchen/Akteure ermittelt werden. Dies kann im Rahmen einer frühen, informellen Konsultation geschehen.
3. Es sollte sodann (später) eine eingehende Bewertung unter Einbeziehung aller in Empfehlung Nr. 1 aufgeführten Stichpunkte vorgenommen werden, es sei denn, die Vorabbewertung ergibt eindeutig, dass der betreffende Vorschlag keine nennenswerten Auswirkungen mit sich bringt. Diese eingehende Bewertung soll ihrerseits Teil des (förmlichen wie informellen) Konsultationsprozesses sein.
4. Die eingehende Bewertung soll an geeigneten Punkten im Verlauf des politischen Ausgestaltungsprozesses jeweils einer Überprüfung unterzogen werden, um neuen Erkenntnissen und den Ergebnissen der Konsultation Rechnung zu tragen.
5. Für die Durchführung der RIA müssen angemessene Mittel bereitgestellt werden.

4. Konsultation (Beteiligungen/Anhörungen)

4.1 Einführung

Zur Gewährleistung einer Rechtsetzung von hoher Qualität und zur Förderung eines offenen, transparenten und demokratischen Entscheidungsprozesses ist es wichtig, dass die Gruppen und Organisationen, die von neuen Vorschriften betroffen sein werden, in den geeigneten Phasen des Rechtsetzungsprozesses konsultiert werden. Konsultation sollte als Interaktion zwischen den für die Rechtsetzung zuständigen Stellen und den von der betreffenden Rechtsetzung voraussichtlich betroffenen Parteien verstanden werden.

Der Konsultationsprozess sollte dabei als Mittel auf dem Weg zur Erreichung eines Systems offenerer Regierungsführung (governance) betrachtet werden. Die Konsultationen können auf vielfältige Weise ausgestaltet werden. Es ist nicht möglich, ein einheitliches Modell vorzugeben. So sind beispielsweise die Konsultation in nur einem einzigen Verfahren, aber auch ein Mix von Methoden (schriftliche Verfahren in Verbindung mit Konferenzen/Ausschüssen) denkbar. Gleich, für welches Verfahren man sich entscheidet, das Ziel muss immer sein, in jedem Fall sämtliche relevanten Parteien und Betroffenen in gleicher und angemessener Form zu konsultieren.

Bereits die Möglichkeit der Mitwirkung an sich kann schon zu einer besseren Rechtsetzung beitragen. Zugleich wird – nicht der unwichtigste Punkt – durch die Konsultation die demokratische Legitimität der Rechtsetzung gefördert (nämlich über die Möglichkeit der Bürger, sich an der öffentlichen Debatte zu beteiligen). Letztlich ist es wahrscheinlich, dass dadurch größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Autorität der rechtsetzenden Institutionen selbst geschaffen werden kann. Durch Konsultationen kann eine breite öffentliche Zustimmung erzielt werden, weil im Zuge dieses Prozesses die Gründe dafür erläutert werden, warum eine Regelung notwendig ist. So kann beispielsweise ein Gleichgewicht zwischen bestimmten (Individual)Rechten und der Notwendigkeit von Schutzmaßnahmen, oder aber zwischen unterschiedlichen Interessen (Rechtsetzung als eine Art Arbitrage/Schlichtung) hergestellt werden.

Die wichtigsten Ziele des Prozesses lauten:

- Verbesserung der vorgeschlagenen Texte (im allgemeinsten Sinn);
- Untersuchung der Sachdienlichkeit vorgesehener neuer Regelungen (aus technischer Sicht);
- Überprüfung der wahrscheinlichen Funktionsfähigkeit in der Praxis;
- Prüfung daraufhin, ob die neue Vorschrift mit den geltenden Vorschriften in Einklang steht, und ob das Endergebnis letztlich als wirklich effektiv (im weitesten Sinne) zu bezeichnen ist.

All dies ist wichtig auch für die Bewertung der Frage, ob der Rechtsakt als vernünftig, gerechtfertigt und zweckmäßig zu erachten ist.

Ein weiteres davon unabhängiges Ziel besteht darin, die betreffenden Parteien in solche Rechtsetzungsprozesse einzubinden, die sich auf ihre Tätigkeiten auswirken. Auf diese Weise lässt sich ein Gefühl der „Mitverantwortung und Mitverantwortlichkeit“ bei den Betroffenen selbst auslösen.

Die Konsultation ist ein ganz wesentliches Instrument zur Identifizierung unbeabsichtigter Folgen von Vorschriften. Das Verfahren kann zu einem höheren Einhaltungsgang führen.

Schließlich ist es für die Regelungsstellen (den Gesetzgeber) von größtem Interesse, die Haltung der von der geplanten Regelung betroffenen Parteien zu kennen. Praktisch kann das die spätere Erörterung und Annahme – oder auch Ablehnung – des Rechtsakts durch die rechtsetzende Stelle beschleunigen. Auf diese Weise kann ein Beitrag zur Entwicklung längerfristigerer Politik-Perspektiven geleistet werden. Die Beteiligung an einem Konsultationsprozess sollte daher nicht nur als Möglichkeit zum Protest begriffen werden, sollte vielmehr von den konsultierten Betroffenen als Möglichkeit betrachtet werden, konkrete Regelungen oder Politiken mitzuformen.

Es gibt eine Reihe möglicher Verfahren, die betroffenen Parteien in verschiedenen Phasen der Vorbereitung eines Rechtsetzungsprozesses zu konsultieren. Im folgenden werden die betroffenen Parteien – im weitesten Sinne – definiert. Das können, je nach der betreffenden konkreten Rechtsetzung, öffentliche Einrichtungen, Nicht-Regierungsorganisationen wie etwa Verbraucherverbände, die Wirtschaft einschließlich KMUs, Berufsverbände und Einzelpersonen sein.

4.1.1 Konsultationsverfahren – verschiedene Möglichkeiten und Leitsätze

Generell gilt es als best practice, einen vorgeschlagenen Rechtsakt einem Konsultationsverfahren zu unterziehen. Zur Gewährleistung größtmöglicher Effizienz des Entscheidungsprozesses soll dieses Verfahren vor Vorlage des betreffenden Vorschlags bei der die Norm förmlich erlassenden Stelle abgeschlossen sein, um den Vorschlag entsprechend den Ergebnissen der Konsultation anpassen zu können.

Wenn der Vorschlag eines neuen Rechtsakts zur Konsultation vorgelegt wird, ist es regelmäßig hilfreich, wenn dieser schon mit erläuternden Hinweisen versehen wird, die Informationen über die wirtschaftlichen, verwaltungsmäßigen und anderen Folgen für die Unternehmen, Bürger, die Verwaltung, über Umweltauswirkungen usw. enthalten. Durch die Einbeziehung der betroffenen Parteien in die Abschätzung von wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Folgen wird vielfach ein inhaltlicher und demokratischer Mehrwert erzielt werden können.

Welche Parteien im einzelnen zu konsultieren sind, lässt sich nicht generell festlegen. Als allgemeine Regel kann jedoch gelten, dass jeder, der voraussichtlich auf praktischer oder prinzipieller/ideeller Ebene von der Rechtsetzung in Mitleidenschaft gezogen wird, konsultiert werden oder die Möglichkeit erhalten sollte, seine Reaktion kundzutun. Als typische Beispiele lassen sich hier Verbraucher- und Unternehmerorganisationen, KMUs und kommunale Stellen anführen. In jedem Fall empfiehlt es sich, eher zu viele als zu wenige Stellen zu konsultieren, nicht zuletzt, weil sich damit vermeiden lässt, dass das Konsultationsverfahren hauptsächlich zu einer Sache der schon mächtigsten Lobbyorganisationen wird.

Die Fristen für die Konsultation müssen sich nach den gegebenen Umständen richten. Doch ist darauf zu achten, dass den verschiedenen Betroffenen genügend Zeit für eine angemessene Reaktion zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang muss auch beachtet werden, dass immer etliche Parteien erst noch nachgeordnete Einrichtungen einschalten müssen, wenn diese über einschlägiges Fachwissen verfügen.

Der Verzicht auf einen Konsultationsprozess im Vorfeld der Vorlage des Vorschlags bei den Regelungsbehörden sollte nur in besonderen und hinreichend begründeten Ausnahmefällen möglich sein. Allerdings muss man sich dabei darüber im klaren sein, dass eine solche Entscheidung mit erheblichen Nachteilen verbunden ist.

Generell ist es empfehlenswert, die Konsultation auf einer breitetestmöglichen Grundlage fußen zu lassen, um damit einer Vielzahl von Betroffenen die Gelegenheit zur Stellungnah-

me zu bieten. In diesem Zusammenhang ist auch eine Konsultation über das Internet eine empfehlenswerte Variante.

In mancherlei Hinsicht ist es wünschenswert, über ein festes, gut etabliertes Konsultationsverfahren zu verfügen, das unabhängig von der jeweiligen Thematik zum Einsatz kommt. Auf der anderen Seite ist es von Vorteil, die Möglichkeit einer freien Wahl solcher Konsultationsmethoden zu haben, die für die betreffende Situation am besten geeignet sind – so kann es in bestimmten Fällen sinnvoll sein, die Konsultation auf einige wenige Schlüsselfragen zu konzentrieren. Wichtig ist, eine Struktur und ein System zu entwickeln, die gewährleisten, dass alle relevanten Parteien in angemessener und gebührender Weise konsultiert werden.

In Fällen, in denen der Gesetzgeber hinsichtlich bestimmter Aspekte des Rechtsakts keine echte Wahl hat, sollten die konsultierten Parteien auf diesen Umstand hingewiesen werden.

Es gilt zu vermeiden, dass auch ein zügiges Rechtsetzungsverfahren auf Kosten der Möglichkeit der betroffenen Parteien geht, sich zu dem Vorschlag zu äußern. Die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz und demokratischen Offenheit ist bereits ein wichtiges Ziel an sich. Darüber hinaus wird ein intensives Konsultationsverfahren häufig dazu führen, dass die spätere Würdigung und Annahme des Vorschlags rascher vonstatten geht, weil viele Fragen und Probleme bereits in einer frühen Phase des Verfahrens diskutiert und schließlich gelöst worden sind.

Zur Erörterung breiter angelegter oder grundlegender Fragen kann die Konsultation neben den eher traditionellen Formen auch als öffentliche Anhörung oder Konferenz unter Beteiligung von repräsentativen Organisationen, Experten, der Presse usw. erfolgen.

Im Falle umfassender Regelungsreformen oder bei Rechtsetzungsakten, die wesentliche Grundsätze betreffen, kann die neue Rechtsetzung in der Anfangsphase von vorbereitenden Komitees, Ausschüssen oder Arbeitsgruppen konzipiert werden. Dabei sollten auch die betroffenen Parteien selbst in solchen Gremien vertreten sein. Ein derartiger vorbereitender Ausschuss kann ferner relevante Organisationen oder einzelne Experten einladen und sie auffordern, ihre Standpunkte direkt im Ausschuss vorzutragen.

Wenn ein Ausschuss einen Bericht mit Empfehlungen zur neuen Rechtsetzung verfasst, soll dieser Bericht anschließend im „normalen“ Konsultationsprozess zur Erörterung gestellt werden.

Regierung oder Verwaltung müssen im Einzelfall darüber befinden, nach welchem Konzept sie beim Konsultationsverfahren vorgehen. Dies wird jeweils vom speziellen Bedarf und der Situation abhängen. Dabei ist dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.

Um nur ein Beispiel für die verschiedenen Verfahren auf nationaler Ebene zu nennen: In Dänemark besteht eine von mehreren Methoden zur Abschätzung der Auswirkungen neuer Rechtsetzungsakte auf die Wirtschaft in der Einrichtung eines sog. „Test-Panel“. Eine solche Testgruppe setzt sich aus einer Reihe von Unternehmen zusammen, die hinsichtlich des Wirtschaftszweigs, der Zahl der Beschäftigten und der Unternehmensstruktur repräsentativen Charakter haben. Diese Gruppe wird sodann aufgefordert, die voraussichtlichen verwaltungsmäßigen Auswirkungen der neuen Rechtsetzung auf die Unternehmen zu bewerten. Die Hauptfunktion einer solchen Testgruppe besteht darin, einen Beitrag zu den Erwägungen über Inhalt und Ausgestaltung eines neuen Rechtsakts zu leisten. Die Kommentare der Testgruppe werden den Rechtsetzungsstellen zusammen mit dem eigentlichen Vorschlag vorgelegt.

Konsultationsverfahren eignen sich im übrigen auch sehr gut zur Evaluierung und Verbesserung geltender Vorschriften.

4.1.2 Verwendung der Konsultationsunterlagen durch Rechtssetzungsbehörde und Gesetzgeber

Die Bemerkungen der konsultierten Parteien sind für die Rechtssetzungsbehörde/den Gesetzgeber bei Bewertung des vorgeschlagenen Rechtsakts von außerordentlichem Wert. Diese Bemerkungen und/oder eine Zusammenfassung sollte dem Gesetzgeber zusammen mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt in angemessener Form vorgelegt werden.

Wenn an einem vorgeschlagenen Rechtsakt nach Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens Änderungen vorgenommen werden, wird der zeitliche Rahmen für die Lesung des Vorschlags vielfach ein Hindernis für den Konsultationsprozess sein. Sofern die Änderungen von nicht weitreichender Bedeutung sind, dürfte der Verzicht auf ein neues Konsultationsverfahren im allgemeinen kein Problem darstellen. Doch muss auch dann über die Frage erneuter Konsultation stets im Einzelfall entschieden werden. Selbst wenn in derartigen Situationen die Anhörung nicht so umfassend ausfallen kann, wie wenn sie bereits vor Vorlage des betreffenden Rechtssetzungsvorschlags stattfindet, können doch Wege für die Einzelbeziehung der von der Änderung besonders stark betroffener Parteien in Erwägung gezogen werden.

4.2 Häufige Probleme

4.2.1 Probleme auf der konsultierenden Seite

Bisweilen ist es schwierig festzulegen, welche relevanten Parteien konsultiert werden sollten, um zu einem aussagekräftigen gezielten Konsultationsprozess zu gelangen. Dabei ist es nützlich, wenn die betroffenen Parteien/Organisationen selbst die Themen identifizieren, zu denen sie konsultiert werden möchten, und sie der Verwaltung mitteilen.

Die die Konsultationen durchführende Stelle ist vielfach nicht in der Lage, innerhalb der betreffenden Organisationen die Personen ausfindig zu machen, die sich mit einer bestimmten Thematik befassen. Daher könnten diese Organisationen/Konsultationspartner Koordinatoren benennen, die als alleinige Ansprechpartner im Verfahren auftreten und innerhalb ihrer Einrichtung für die Verbreitung der Informationen über den Konsultationsprozess verantwortlich sind.

Häufig bestehen die Ergebnisse der Konsultation (d. h. die Kommentare) in eher unspezifischen Bemerkungen, die zudem mit beträchtlicher Verzögerung abgeliefert werden. Im Hinblick auf eine fundierte Konsultation könnten Anleitungen (side letters) mit spezifischen Fragen verfasst werden (in denen darauf hingewiesen wird, wer sich zu welcher Frage äußern sollte). Ferner sollte eine Frist für die Konsultation festgelegt und den Betroffenen mitgeteilt werden. Diese Frist sollte sich nach den gegebenen Umständen richten (Thematik, Dringlichkeit usw.), wobei den Parteien jedoch genügend Zeit eingeräumt werden muss, um in angemessener Weise reagieren zu können. Die Angesprochenen/Betroffenen sollten ihre Stellungnahmen innerhalb des festgelegten zeitlichen Rahmens abgeben.

Um eine bestmögliche Wirkung zu erzielen, sollte die Konsultation bereits frühzeitig eingeleitet werden. Je nach der Thematik (z. B. Konsultation zu einer Politik oder einer Rechtsetzung) sollte der Konsultationsprozess möglichst auf der Grundlage von konkreten Texten erfolgen, so dass die betreffenden Parteien sich auch zu spezifischen Aspekten äußern können.

Manchmal empfinden die Verwaltungen den Konsultationsprozess als lästig, langwierig und sinnlos, denn „schließlich wissen sie selbst, was für die Betroffenen am besten ist“. Gelegentlich kann es notwendig sein, dass die Behörden einen neuen Normierungsvorschlag aus

Gründen der Dringlichkeit, oder auch ohne Dringlichkeit, bewusst ohne vorherige Konsultation vorlegen und damit den betroffenen Parteien die Möglichkeit abschneiden, im voraus auf die neue Vorschrift zu reagieren (etwa auf steuerrechtlichem Gebiet). In den meisten Fällen ist eine solche „Überraschung“ aber weniger wert als eine ordnungsgemäß durchgeführte Konsultation. Daher ist der Verzicht auf eine Konsultation nur in äußerst begrenzten Fällen eine sinnvolle Entscheidung: nämlich dann, wenn man davon ausgehen muss, dass der Konsultationsprozess die Wirksamkeit der neuen Rechtsvorschrift ernsthaft unterminieren oder beeinträchtigen würde. Es ist ein neues Denken in der Richtung erforderlich, die Konsultation als Partnerschaft anzusehen, die der Qualität der Rechtsetzung zugutekommt und auf externem Know-how und Exertenwissen aufbaut (Professionalität der Konsultation).

Die konsultierende Seite ist häufig mit dem Problem konfrontiert, dass als Ergebnis der Konsultation divergierende Standpunkte vorliegen (z. B. haben KMUs andere Interessen als internationale Konzerne, Wirtschaft/Industrie andere als Umweltschutzorganisationen). Daher ist es wichtig, dass die die Konsultation führende Stelle als unparteiischer Mittler zwischen den verschiedenen Interessengruppen anerkannt wird (Objektivität der Konsultation).

Außerdem ist es von essentieller Bedeutung, dass die Konsultation – abgesehen von außergewöhnlichen Sonderfällen (z. B. Fragen der Staatssicherheit) – nicht auf eine bestimmte Gruppe begrenzt wird. Dabei hat die konsultierende Seite zu entscheiden, wer konsultiert wird, wobei jedoch generell ein breites Spektrum von Parteien angesprochen werden sollte (und nicht nur die „üblichen Verdächtigen“). Konsultation über das Internet ist eine Möglichkeit, die breite Streuung von Information zu gewährleisten.

Konsultation wird von den Stellen, die die Regelung vorbereiten oder erlassen, häufig als Verdrängung/Aushöhlung der Entscheidung angesehen. Dies ist jedoch völlig falsch: Konsultation dient der Ergänzung und Verbesserung des Entwurfsverfahrens und ist kein Ersatz für die die Rechtsetzung vorbereitenden oder erlassenden Stellen.

Oft besteht der Eindruck, dass es eine Art Spannungsverhältnis zwischen rascherer Entscheidung und besserer, aber zeitaufwändigerer Konsultation gibt. Dieses Spannungsverhältnis ist nicht zwangsläufig ein Problem, denn was man in ein gutes Konsultationsverfahren investiert, kann sich in Form einer besseren Rechtsetzung auszahlen, die sodann zügiger verabschiedet werden kann und einfacher anzuwenden und durchzusetzen ist.

Zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung der Regeln zur Konsultation sollten einschlägige Leitlinien aufgestellt werden.

4.2.2 Probleme der konsultierten Parteien

Da die zur Konsultation herangezogenen Parteien regelmäßig von einer Vielzahl von Rechtssetzungsakten betroffen sind, stehen diese Institutionen vielfach auf einer Standard-Adressatenliste und erhalten somit Informationen unterschiedlichster Art. Dies kann zu einer regelrechten Informations-Überschwemmung führen. Eben dadurch können wichtige Konsultationsprozesse nicht erkannt werden und „untergehen“. Um dies zu vermeiden, sollte durch ausdrücklichen Hinweis (side letter) auf die jeweilige Thematik (und damit die Bedeutung) eines Konsultationsprozesses hingewiesen werden.

Im Hinblick auf die Gewähr Gewährleistung einer möglichst effektiven Konsultation tragen die konsultierten Parteien eine Mitverantwortung: Sie sollten die an sie gerichteten Fragen beantworten und bei ihrer während des Konsultationsprozesses geäußerten Meinung bleiben. Die Antwort sollte innerhalb der vorgegebenen Frist erfolgen.

Bestimmte konsultierte Parteien, insbesondere repräsentative Organisationen (z. B. Gewerkschaften und andere) müssen zunächst die Reaktionen ihrer Mitglieder oder nachgeordneten Einrichtungen einholen. In der Praxis sind die Fristen für die Konsultation oftmals zu kurz, so dass ihnen dafür nicht genügend Zeit bleibt. Daher müssen zwar bei der Fristsetzung die jeweiligen Umstände berücksichtigt werden, wobei den betroffenen Parteien aber genügend Zeit für eine angemessene Reaktion eingeräumt werden soll. Dabei gilt es, wie erwähnt, auch zu beachten, dass die konsultierten Parteien ihrerseits unter Umständen Dritte zu Rate ziehen müssen.

4.3 Empfehlungen

Konsultationen sind ein sehr wichtiges Instrument, das auf unterschiedliche Weise und in verschiedenen Phasen des Erlasses von Regelungen zum Zuge kommen kann.

1. Konsultationen müssen auf transparente Weise vonstatten gehen und alle betroffenen und/oder interessierten Parteien so früh wie möglich einbeziehen.
2. In Ergänzung zu den und/oder anstelle der traditionellen Konsultationsverfahren soll die vorgeschlagene Regelung über das Internet zugänglich gemacht werden, damit alle interessierten Parteien Stellung nehmen können.
3. Die Bemerkungen der konsultierten Parteien sollten für die Allgemeinheit zugänglich sein (außer in begründeten Sonderfällen geschäftlicher Vertraulichkeit).
4. Die Bemerkungen der konsultierten Parteien und/oder eine Zusammenfassung dieser Bemerkungen sollten den gesetzgebenden Stellen so rasch wie möglich zugeleitet werden, damit diese die Ansichten und Bewertungen der Betroffenen gebührend berücksichtigen können. Das fragliche Material kann im Rechtsetzungsprozess eine wichtige Rolle spielen.
5. Es sollte eine standardisierte Mindestfrist für den Konsultationsprozess festgelegt werden.

Im einzelnen sollte die Konsultationsperiode auf die Thematik der Konsultation und den Umfang des Kreises der Betroffenen abgestimmt werden, die in den Prozess einbezogen werden müssen.

5 Vereinfachung

5.1 Einführung: das Konzept der Vereinfachung

In den vergangenen Jahrzehnten haben Rechtsvorschriften den Regierungen die Möglichkeit gegeben, ein breites Spektrum wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Werte zu schützen. Angesichts der raschen Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen – durch Globalisierung, raschen technologischen Wandel und kulturell bedingten Pluralismus – sind die bestehenden Rechtssysteme aber zunehmend veraltet und unnötig schwerfällig geworden.

Zu den größten Herausforderungen für unsere Regierungen gehört es daher, eine Modernisierung und Vereinfachung der schier Masse an Regeln in unseren jeweiligen Rechtssystemen herbeizuführen.

Überdies müssen die bestehenden Regelwerke periodisch einer Art „Check-up“ unterzogen werden, um in insgesamt ordentlichem Zustand zu bleiben: Die regelmäßige und systematische Überprüfung der geltenden Gesetze, Regeln und Vorschriften ist zwingend erforderlich, wenn man vermeiden will, dass die nationalen Rechtssysteme so kompliziert, schwerfällig und veraltet werden, dass sie die Bedeutung des Rechts an sich unterminieren und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft behindern.

In diesem Kapitel sollen die in dieser Hinsicht bereits aufgetretenen Probleme geschildert und auf dieser Grundlage praktisch durchführbare Verbesserungsvorschläge aufgezeigt werden. Dabei geht es um Vorschläge für eine globale Strategie zur Vereinfachung des vorhandenen Rechtsbestands, die folgendermaßen aussehen könnte:

5.1.1 Vereinfachung heißt nicht, die Komplexität der Realität zu ignorieren

Die Komplexität unserer Welt verlangt, um sie zu regieren, nach Regeln, die dieser Situation angepasst sind.

Es gilt diese Komplexität nicht zu leugnen, sondern vielmehr zu beachten, wenn sie für die Gewährleistung einer besseren Lebensqualität notwendig ist. Doch müssen wir stets nach der besten Lösung suchen, und das ist jene, die die von der Rechtsetzung betroffenen Parteien am wenigsten belastet.

Anders ausgedrückt: Vereinfachung der Rechtsetzung heißt nicht, dass man versucht, die Welt auf einen weniger differenzierten und weniger entwickelten Zustand zurück zu reduzieren. Vielmehr heißt es, die Rechtsetzung „benutzerfreundlicher“ zu gestalten und die damit verbundenen Verfahren leichter befolgbar zu machen, beispielsweise durch den innovativen Einsatz der Kommunikationstechnologien, durch Selbstzertifizierung usw.

Die Vereinfachung einer geltenden Vorschrift führt in der Regel *de facto* zu einer besseren Einhaltung. Übertrieben komplexe Vorschriften sind schwerer einzuhalten, was letztlich zu einem geringeren Schutzniveau führen kann. Wenn Adressaten einer Vorschrift ihre Einhaltung einfacher finden, werden sie sich eher daran halten; es wird weniger wahrscheinlich, dass sie „aufgeben“ und die Regelung komplett umgehen. Die Vereinfachung von Vorschriften kann daher zu einer besseren Einhaltung und somit zu einem besseren Schutzniveau führen, als das sonst der Fall wäre.

5.1.2 Vereinfachung heißt nicht Deregulierung

Das Vereinfachungskonzept der Gruppe ist nicht mit Deregulierung zu verwechseln. Beide Konzepte dürfen nicht als synonym angesehen werden. Deregulierung bedeutet die schlichte Abschaffung von Regeln in einem bestimmten Bereich, wohingegen Vereinfachung – als fortgeschrittenere Stufe der Rechtsetzung – auf die inhaltliche **Wahrung bestehender Regeln** in einem bestimmten Bereich ausgerichtet ist, wobei diese Regeln allerdings so ausgestaltet werden, dass sie **wirksamer, weniger belastend, verständlicher und leichter zu akzeptieren** sind. Nicht die Komplexität der Situation, die aus der Notwendigkeit resultiert, die Interessen der Gesellschaft und verletzlicher Gruppen in ihr zu schützen und die wiederum mit dem zunehmenden Streben der Bevölkerung nach besseren Waren und Dienstleistungen, entsprechenden Arbeits- und Lebensbedingungen sowie Umweltschutz zusammenhängt, ist der Angriffspunkt des Vereinfachungsziels. Das von der Gruppe zugrundegelegte Verständnis von Vereinfachung respektiert die zitierten fundamentalen Bedürfnisse. Doch heischt das zugleich nach den beiden Anliegen gerecht werdenden, angemessenen Antworten im Rahmen der Normsetzung.

Daher verstehen wir hier unter „**Vereinfachung**“ den Prozess der **Reform des schon bestehenden Regelwerks**. Diese Reform zielt auf eine größere „Windschnittigkeit“ (streamline) der Verwaltungsabläufe und auf eine Verringerung der Lasten für Bürger, Unternehmen und den öffentlichen Bereich selbst – bei gleichzeitig voller Wahrung der beabsichtigten (politischen) Zwecke der (schon existierenden) Rechtsetzung.

5.2 Häufige Probleme und Erfahrungen

Viele inner- und außereuropäische Länder haben in den letzten Jahren schon Vereinfachungsprogramme eingeleitet, die insbesondere auf die Verringerung der behördlichen Formalitäten und die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren ausgerichtet sind. Die dabei gewonnenen Erfahrungen sind in den vergangenen zwei Jahren u. a. insbesondere von der OECD eingehend untersucht und analysiert worden. Dabei wurden aus den Erfahrungen und Herausforderungen der Mitgliedstaaten in ihrem Bestreben um eine Reform der schon bestehenden Rechtsblöcke verschiedene politische Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet.

Auf der Grundlage dieser Beispiele und Analysen kann man die folgenden allgemeinen Schlüsse ziehen:

- **Rechtsvereinfachung kann nicht als „politischer Einakter“ funktionieren.** Wenn Rechtsvereinfachung einen nennenswerten Nutzen produzieren soll, muss sie als Prozess und nicht als isoliertes Einzelprojekt im Einzelfall angesehen werden. Es handelt sich um einen Prozess, weil Vereinfachung eine immerwährende Herausforderung bedeutet, die sich nicht mit einer *Ad-hoc* Anstrengung bei nächster Gelegenheit und im Lauf von 12 Monaten abschließen lässt. Alle Rechtsvorschriften müssen systematisch an den Prinzipien der besseren Rechtsetzung überprüft werden, und zwar eher aus der Sicht des Rechtsanwenders als der der Regelungsbehörde. Nur so lässt sich gewährleisten, dass die angestrebten Ziele auch im Lauf der Zeit noch effizient und wirksam erreicht werden können;
- **Ein taugliches Rechtsvereinfachungsprogramm muss auf nachhaltiger politischer Unterstützung beruhen.** Aufgrund der Schwierigkeiten bei jeder Reform rechtlicher Vorschriften, die insbesondere auf eingefahrene Interessen und Widerständen im öffentlichen wie im privaten Sektor zurückzuführen sind, müssen bei einem umfassenden Rechtsvereinfachungsprogramm die allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Gepflogenheiten berücksichtigt werden. Sowohl die Politiker als auch die Allgemeinheit müssen die Notwendigkeit für einen Wandel akzeptieren und bereit sein, konkrete Schritte in diese Richtung zu gehen. Ein Schlüsselmoment der Rechtsvereinfachung ist daher nachhaltige politische Unterstützung. In vielen Ländern haben sich die Regierungschefs persönlich in diese Dinge eingeschaltet.

Aus den Bemühungen der europäischen Regierungen um die Durchführung von Vereinfachungsprogrammen lassen sich verschiedene praktische Lehren ziehen:

- **Breit angelegte Programme mit klaren Zielvorgaben und Rahmenbedingungen für die Umsetzung.** Wenn ein allgemeines Vereinfachungsprogramm nicht mit sehr eindeutigen Zielen auf den Weg gebracht wird, wird es im Laufe der Zeit ins Stocken geraten. Daher müssen die politischen Akteure breit angelegte Programme mit klaren Zielen und Rahmenbedingungen für die Umsetzung aufstellen. Die Frage, ob eher mit marginalen Veränderungen oder mit einem radikalen Bruch operiert werden soll, verdient ernsthaftes Nachdenken. Marginale Änderungen, die dazu führen, dass die geltenden Regeln rei-

bungsloser funktionieren, können beträchtliche Ergebnisse erbringen. Trotzdem ist es auf diesem Weg oft schwierig, wirklich dauerhafte Fortschritte zu erzielen. Deshalb ist für eine echte Veränderung vielfach doch eine umfassende Überarbeitung und Neufassung ganzer Rechtskomplexe notwendig. Dies kommt bei dem in den Vereinigten Staaten vielfach verwendeten Slogan „re inventing regulation“ (Neuerfindung der Regeln) klar zum Ausdruck.

- **Spartenübergreifendes Konzept.** Die Rechtsvereinfachung oder jede damit zusammenhängende Reform des Regelwerks bedarf eines spartenübergreifenden Ansatzes. Dabei müssen Juristen, Wirtschaftler, sprachlich geschulte Personen mit juristischem Wissen und Führungskräfte der Verwaltung zusammenarbeiten, damit das Programm positive Ergebnisse zeitigt. Die Rechtsetzung muss als ein rechtliches Instrument mit beträchtlichen ökonomischen Auswirkungen betrachtet werden, welches von öffentlichen Einrichtungen umgesetzt wird. Diese institutionelle Dimension ist ein kritischer Faktor. Die Vereinfachung muss im Lichte der rechtlichen und institutionellen Hintergrundbedingungen und unter Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der jeweiligen Regierung/der europäischen Institutionen mit größter Umsicht konzipiert werden.
- **Integration der Prozesse zur Überprüfung und Verbesserung bestehender einerseits und neuer Rechtsvorschriften andererseits.** In der Praxis sind für beide Formen ähnlich geartete Vorgehensweisen notwendig (z. B. Folgenabschätzung, Konsultation der Öffentlichkeit und systematische Erwägung von Alternativen). Mit einer nachträglichen Überprüfung, die nach denselben Grundsätzen strukturiert ist wie die Prüfung neuer, kommen der Vorschriften, schließt sich der Kreis und die Reform des Rechtsetzungsprozesses wird insgesamt zu einem Vorhaben, das die gesamte Lebensdauer eines Rechtsakts, angefangen vom ersten Konzept bis zum Wegfall, umfasst.
- **Messung der Ergebnisse als Schlüsselthema.** Es muss genau festgelegt werden, wie der konkrete Wandel und die Ergebnisse der Rechtsvereinfachung zu messen sind. Diese Messung ist sowohl als Managementinstrument wichtig – um die Reform auf Trab und Kurs zu halten – als auch als Kommunikationshilfe, um Politikern und Öffentlichkeit konkrete Ergebnisse vor Augen zu führen. Eine denkbare Methode zur Beurteilung der Frage, ob eine Rechtsvereinfachung gerechtfertigt ist, besteht in der Analyse der Kosten- und Nutzelemente einer Änderung.
- **Notwendigkeit einer Umsetzungsstrategie.** Es muss bewertet werden, wie und mit welchem Tempo Regierungen bei der Umsetzung der Reform vorankommen. Die Reform muss vor dem Hintergrund des institutionellen Umfelds und unter Berücksichtigung der mit jeder Option verbundenen Risiken ausgearbeitet werden. Für die Wirksamkeit der Umsetzungsstrategie ist es auch wichtig, über einen klar gegliederten Prozess, mit einer Art unabhängiger Aufsicht darüber, zu verfügen. Die positiven Erfahrungen in vielen Ländern zeigen, dass aus der Einrichtung wirksamer und glaubwürdiger Mechanismen in bezug auf Management und Koordinierung der Rechtsetzung zum einen, ihrer Reform (Überprüfung) zum anderen, ein hoher Mehrwert entstanden ist.
- **Transparente Konsultationen mit den Betroffenen.** Bei jeglichem Rechtsvereinfachungsprogramm ist der Dialog mit den betroffenen Parteien von erheblichem Gewicht. Dabei sollten alle betroffenen Parteien in größtmöglichem Umfang die Chance erhalten, im Wege eines offenen und transparenten Konsultationsverfahrens ihre Standpunkte zu der betreffenden Reformpolitik zu äußern. Diese Konsultationen müssen allerdings sorgfältig ausgestaltet werden, um ungebührliche Verzögerungen zu vermeiden.

5.3 Inhaltliche Aspekte einer wirksamen Vereinfachungspolitik

Wenn der Prozess der Vereinfachung des bestehenden Regelwerks und damit zusammenhängender Verfahren gelingen soll, müssen die Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung und Rechtsvereinfachung im Rahmen einer kohärenten und gut koordinierten generellen Vereinfachungspolitik auf europäischer und nationaler Ebene – unabhängig voneinander, aber gleichwohl nach aufeinander abgestimmten Kriterien – fortgeführt werden. Diese Politik sollte auf einigen Grundprinzipien zur Qualität der Rechtsetzung für bestehende und neue Rechtsvorschriften aufbauen, wie etwa den im Bericht zur Reform der Rechtsetzung der OECD von 1995 formulierten Grundsätzen.

5.3.1 Aufstellung eines Vereinfachungsprogramms

Die generelle Politik zur Vereinfachung des Regelwerks sollte mit der **Aufstellung eines systematischen, vorzugsweise gleitenden (in seinem Verlauf periodisch korrigierten) und gezielten Programms zur Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften in allen Bereichen** einhergehen, derart dass jene Materien abgedeckt sind, die für die Bürger, die Unternehmen und die Stellen, die die entsprechenden Vorschriften umsetzen müssen, Bedeutung haben. Um dabei effiziente Ergebnisse zu erzielen, sollte das Vereinfachungsprogramm an den folgenden Leitlinien ausgerichtet sein:

- a) Es sollte sich um ein **systematisches**, vorzugsweise **gleitendes** und **langfristiges** Programm handeln, das sich aus jährlichen Arbeitsschritten zusammensetzt, die im jeweils folgenden Jahr überprüft und neu bewertet werden.
- b) Der erste Schritt sollte in der Regel in der Ermittlung der Rechtsetzungsbereiche bestehen, die einer Überprüfung unterzogen werden sollen (auf der Grundlage einer Prioritätenskala, zu deren Ermittlung auf die Ausführungen weiter unten verwiesen wird). Die bezeichnete Überprüfung sollte zur Absteckung **klarer Ziele** (d. h. einer konkreten Liste bestehender Rechtsvorschriften und/oder Verfahren, die im Laufe des Jahres vereinfacht werden sollen) und **Methoden** führen, die dabei zum Einsatz kommen sollen (insbesondere innovative Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien).
- c) Dieses Verfahren sollte mit der **intensiven Einbeziehung von Unternehmen, Adressaten und** sonst durch die betreffenden Vorschriften „**Angesprochenen**“ einhergehen. Sie alle sollten sowohl an der Ermittlung der vorrangigen Bereiche für die Überprüfung als auch an der anschließenden Umsetzung des Programms mitwirken.

Die Ermittlung der für das Programm zu identifizierenden Rechtsvorschriften und Instrumente sollte wesentlich aus einer Prüfung der mittels ex-post-Evaluierung festgestellten „kritischen Punkte“ hervorgehen. An der Festlegung und anschließenden Umsetzung des Programms sollten die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie alle Akteure der Zivilgesellschaft aktiv beteiligt werden. Ohne deren Unterstützung kann keine Vereinfachungspolitik erfolgreich umgesetzt werden (weitere Einzelheiten dazu in Abschnitt 4).

- d) Es sollten **Prioritäten** sowie ein Zeitplan für das Vorgehen abgestimmt und aufgestellt werden. Die entsprechende Politik sollte Rückhalt durch innovative Methoden, angemessene Haushaltsmittel und wirksame Prüfinstrumente haben.
- e) Das Programm sollte über **ausreichende und gezielte Ressourcen gefördert** werden. Es sollte darauf abzielen, nicht nur die Anzahl der geltenden Rechtsvorschriften, sondern vor allem die mit ihnen verbundene Belastung zu reduzieren.

- f) Das Programm sollte **in Verbindung mit einer Kodifizierung oder sonstigen Formen der Konsolidierung** durchgeführt werden (siehe Abschnitt 6; zur Bedeutung der Begriffe: siehe Glossar).

Vereinfachung hängt eng mit dem Prozess der Konsolidierung und Kodifizierung der Rechtsetzung zusammen. Obgleich es sich um unterschiedliche Verfahren handelt, kann es durchaus sein, dass die „Kodifizierer“ auf die Bedeutung und Notwendigkeit von Vereinfachungsmaßnahmen in einem bestimmten Bereich hinweisen. Die „Vereinfacher“ ihrerseits könnten bei Straffung und Neufassung des Kodex von Vorschriften für einen Bereich auch auf die Notwendigkeit einer Konsolidierung aufmerksam machen. Bei Kodifizierung oder sonstigen Konsolidierungsprozessen kann auch die Einführung des sog. „Guillotine-Systems“⁴ in Betracht gezogen werden.

- g) Die Rechtsvereinfachung kann in bestimmten Fällen auch mit der ersatzlosen **Aufhebung einer alten Rechtsvorschrift** verbunden sein, die beispielsweise
- keinen sinnvollen Zweck mehr erfüllt,
 - nicht mehr mit den allgemeinen Grundsätzen des europäischen Rechtssystems in Einklang steht oder nicht mehr mit den wichtigsten Zielen der allgemeinen Regelung eines Bereichs oder den Prinzipien der institutionellen Reform der EU harmonisiert;
 - mit – gemessen am Nutzen – zu hohen Kosten verbunden ist; oder
 - für einen bestimmten Bereich eine Sonderregelung vorsieht, die über die allgemeinen relevanten Erfordernisse hinausgeht und daher nicht länger gerechtfertigt ist.
- h) Bei der Vereinfachung sollte stets der **Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien** zur Neugestaltung von Verfahren in Betracht gezogen werden.

5.3.2 Eine Vereinfachungskultur

Vereinfachung sollte ein fester Bestandteil der politischen Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen werden. In dieser Hinsicht könnten von allen am Rechtsetzungsprozess beteiligten Stellen Verhaltenskodizes angenommen werden, um zu gewährleisten, dass diese ihren Beitrag zur Vereinfachung der Vorschriften und zur Verbreitung vorbildlicher einschlägiger Verfahrenspraktiken leisten.

Was die Wirksamkeit eines Vereinfachungsprogramms angeht, ist sich die Gruppe bewusst, dass selbst die besten Jahrespläne unterlaufen werden können, solange der gesamte Prozess nicht innerhalb eines **koordinierten Rahmens**, nach konkretem Zeitplan und unter Zuhilfenahme eines wirksamen Entscheidungsverfahrens durchgeführt wird.

Hinsichtlich der Koordinierung gilt es dafür Sorge zu tragen, dass die Entscheidungen über ein Vereinfachungsprogramm die verschiedenen Ministerien (Generaldirektionen) einschließen, die von derselben Rechtsvorschrift betroffen sind. Die Koordinierung dieses Prozesses sollte bei der Stelle/organisatorischen Struktur liegen, die innerhalb einer Regierung die

³ Insbesondere bei der Neufassung („Recasting“ oder „Refonte“) – Konsolidierung und Änderung der geltenden Rechtstexte

⁴ In den 80er Jahren stellte Schweden Register aller geltenden Vorschriften zusammen, wobei die unnötigen Vorschriften ausgesondert und Regeln, die als unnötig oder überholt angesehen wurden, entsprechend kommentiert wurden. Damit wurde „der Spieß umgedreht“, so dass die Beweislast nun auf der Seite der Beibehaltung alter Regelungen liegt. Als die „Guillotine-Regel“ in Kraft trat, wurden „automatisch Hunderte von nicht registrierten Vorschriften annulliert“, ohne dass es dazu weiterer rechtlicher Schritte bedurfte.

Gesamtverantwortung für die Qualität der Rechtsetzung trägt (siehe Abschnitt 7; die Gruppe gibt dort die Empfehlung, dass für diese Aufgabe u.a. in jedem Ministerium eine Arbeitseinheit, die vorzugsweise bei oder in der Nähe der Hausleitung angesiedelt ist, in Betracht gezogen werden sollte). In bezug auf Effizienz und Flexibilität des Regelungsprozesses sollte, in Übereinstimmung mit dem jeweiligen verfassungsmäßigen und rechtlichen Rahmen, ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren für die Vereinfachung unumstrittener Rechtsakte vorgesehen werden.

5.3.3 Kohärenz mit anderen Instrumenten

Die Instrumente zur Rechtsvereinfachung sollen mit den Werkzeugen zur **Verbesserung der Qualität neuer Vorschriften in Einklang stehen**. Bereits geltende Vorschriften sollten in einer neuen Vorschriften entsprechenden Weise getestet werden (siehe Abschnitt 3, Folgenabschätzung; und Abschnitt 4, Konsultation).

5.3.4 Messbare Ergebnisse

Die Überprüfung der geltenden Rechtsvorschriften sollte nicht nur mit Blick auf die Vereinfachung oder die Schaffung größerer Klarheit erfolgen, sondern vor allem auch unter dem Aspekt der Auswirkungen schon geltenden Rechts auf Innovation, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Für diese Form der Überprüfung ist es empfehlenswert, Vergleiche mit je anderen Themenblöcken unter Heranziehung konkreter Referenzwerte (Benchmarks) anzustellen, um zu sehen, wie dort das Regelungsfeld in einem bestimmten Bereich oder in bezug auf einen bestimmten Sektor gestaltet worden ist.

Überdies sollte für jede neue bedeutende europäische Rechtsvorschrift von vornherein ein Verfahren zur (späteren) Bewertung ihrer Ergebnisse, insbesondere Erreichung der angestrebten Ziele, vorgesehen werden. Diese Bewertungen sollen veröffentlicht werden.

5.3.5 Vereinfachung und neue Rechtsetzung

Bei der Einführung neuer Rechtsvorschriften soll stets der Aspekt der Vereinfachung mitberücksichtigt werden. Das bedeutet, die Konsequenzen der neuen Rechtsetzung mit denen der bereits geltenden Vorschriften abzugleichen und jedes Mal, wenn eine neue Vorschrift für ein bestimmtes Gebiet vorgeschlagen wird, die Gelegenheit zu nutzen, um das gesamte Spektrum der einschlägigen Regelungen zu überdenken.

5.3.6 Überwachung, Gewährleistung und Konsolidierung der Vereinfachung

Überwachung, Gewährleistung und Konsolidierung des Vereinfachungsprozesses (keine Ver-Komplizierung der Probleme) müssen abgesichert werden. Eine *ex-post*-Evaluierung der Vereinfachungsstrategie ist für die Feinabstimmung der jeweils nachfolgenden Schritte von ausschlaggebender Bedeutung. In diesem Sinne sollten die vorstehend genannten Instrumente (siehe Abschnitt 5.3.3) auch zur Beurteilung der Ergebnisse der bereits eingeführten Vereinfachungsmaßnahmen eingesetzt werden.

Außerdem soll die bereits vorhandene „vereinfachte“ Rechtsetzung regelmäßig wiederum überprüft werden. Zur Unterstützung dieses Prozesses wäre die Einbeziehung einer zeitlichen Befristung („sunset clause“) oder zumindest eines Mechanismus zur regelmäßigen Überprüfung in jeden wichtigen neuen Vorschlag für EU- oder nationale Rechtsvorschriften denkbar. In diesem Zusammenhang sollte bei der Annahme neuer Rechtsakte der Einsatz

von Überprüfungs-/Wegfallklauseln in Betracht gezogen werden, wo immer das angebracht ist (Abschnitt 2.3).

Die Einbindung eines fortlaufenden Überprüfungsprogramms in die jährlichen Vereinfachungsmaßnahmen ist eine wesentliche Voraussetzung für den Schutz vor unnötigen Vorschriften und für etwaige Änderungen von Rechtsvorschriften im Lichte der gewonnenen Erfahrungen und veränderter Bedingungen. Dieses Programm sollte auch Abschätzungen umfassen, die – wenn zum richtigen Zeitpunkt durchgeführt – wertvolle Informationen über die Funktionsweise der betreffenden Vorschrift liefern und Möglichkeiten für eine Überprüfung eröffnen dürften.

5.3.7 Einsetzung eines spartenübergreifenden Rechtsetzungs-Managements

Die Vereinfachungskultur und die Nutzung der einschlägigen Instrumente sollten bei den Bediensteten der EU und im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten zu einer Selbstverständlichkeit werden. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte in der Heranbildung von Fachwissen in spartenübergreifendem „Rechtsetzungs-Management“ (Recht, Verwaltung, Linguistik, Wirtschaft, Statistik, moderne Kommunikationsmittel usw.) bestehen, das im Rahmen eines **maßgeschneiderten Schulungsprogramms für die zuständigen Beamten/Bediensteten** (die sich auf nationaler und europäischer Ebene mit Rechtsetzung befassen) vermittelt wird. Dies dürfte zu einem besseren Verständnis von Bedeutung und Einsatz besserer Rechtsetzungspraktiken (einschließlich der von der OECD veröffentlichten Grundsätze) beitragen.

5.3.8 Transparente und verständliche Vereinfachung

Die Überprüfung und Verbesserung des Bestands an Rechtsvorschriften ist ein vorrangiges Anliegen, doch angesichts dieser schwierigen Aufgabe würde es Jahre dauern, bis man Ergebnisse erkennen könnte. Um rasch zu für Bürger und Unternehmen sichtbaren Ergebnissen zu gelangen, sollten die einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Einrichtung einer einzigen amtlichen Quelle (Stelle) für sämtliche Verwaltungsverfahren und Formulare/Formblätter (auch für die EU-Ebene) prüfen. Diese Quelle müsste ständig auf dem neuesten Stand gehalten und online zugänglich sein. Außerdem könnte sie als Internet-Portal fungieren, über das die Verfahren und Formulare selbst wie auch die korrespondierenden Rechtsvorschriften online abgerufen werden können⁵. Durch diese einzige Quelle für Verfahren und Formulare könnte die Transparenz für die Bürger und Unternehmen erheblich verbessert, das Vertrauen in die Regierung/Verwaltung gestärkt und der Kostenaufwand für die Bürger und Wirtschaft reduziert werden. Durch eine solche Aufbereitung der Verfahren wird das Vorgehen der Verwaltung zudem besser berechenbar; eine „Rationalisierung“ der entsprechenden Vorschriften und Handhabungen würde gefördert werden.

Dieser Vorschlag deckt sich im übrigen mit der unlängst von der Europäischen Kommission formulierten Aufforderung⁶, den Bürgern und Unternehmen mehr Online-Dienste anzubieten – ein Standpunkt, den auch die Gruppe mit Nachdruck vertritt (siehe Abschnitt 6.5).

⁵ Ein solcher Prozess könnte sich am Modell des französischen CERFA (Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaire Administratifs) oder an den e-Government Initiativen anderer Mitgliedstaaten orientieren

⁶ Mitteilung der Kommission „Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft“ vom 4. Februar 2000 (KOM(2000) 48 endg.)

5.3.9 Vereinfachung auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Alle für Rechtsetzung zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten sollten, parallel mit einem entsprechenden Vorgehen der Europäischen Kommission, ihre Rechtsetzung vereinfachen (unter Einschluss der Übernahme europäischer Rechtsvorschriften in nationales Recht; siehe Abschnitt 8.2), wobei die vorstehend genannten Leitlinien befolgt und den jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst werden sollten.

Außerdem kommt den Mitgliedstaaten auch eine Schlüsselfunktion bei der Gewährleistung des Erfolgs der Vereinfachungspolitik auf EU-Ebene zu. In diesem Sinne sollten sie folgende Schritte vorsehen:

- Formulierung nationaler Maßnahmen, die der Vereinfachungspolitik auf EU-Ebene förderlich sind (z. B. durch einen konstruktiven Beitrag zu den konkreten Vereinfachungsbemühungen auf EU-Ebene);
- Schaffung günstigerer Bedingungen für den reibungslosen Ablauf der gegenseitigen Anerkennung; und
- Verzicht auf die Einführung **unnötiger** Detailbestimmungen oder **überkomplizierter** Verwaltungsanforderungen bei der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften.

5.4 Empfehlungen

1. Aufstellung eines systematischen, gezielten, vorzugsweise gleitenden (in seinem Verlauf periodisch korrigierten) Vereinfachungsprogramms für die in allen Bereichen geltenden Vorschriften; eines Programms also, das sämtliche Regeln abdeckt, die für die Bürger, Unternehmen und öffentlichen Stellen, die diese Regeln anwenden müssen, von Bedeutung sind. Insbesondere soll das Vereinfachungsprogramm folgende Merkmale aufweisen:
 - Es soll sich um ein gleitendes und langfristig angelegtes Programm handeln, das sich aus jährlichen Schritten zusammensetzt, die im jeweils nachfolgenden Jahr überprüft und neu bewertet werden;
 - Es sollten für eine Überprüfung Bereiche der Rechtsetzung nach einer Prioritätenliste festgelegt werden;
 - Das Programm sollte klare, vorrangige Ziele und die anzuwendenden Methoden vorgeben;
 - Es muss durch ausreichende und gezielt eingesetzte Ressourcen gestützt werden;
 - Das Programm soll mit einer nachhaltigen Einbeziehung der Unternehmen und sonstigen ‚Adressaten‘ der betreffenden Vorschriften einhergehen. Diese sollen sowohl in die Bestimmung der Prioritäten für eine Überprüfung wie auch in die anschließende Umsetzung des Programms selbst einbezogen werden;
 - Das Programm sollte mit der Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften und mit der Kodifizierung oder anderen Formen der Konsolidierung inhaltlich verbunden sein;
 - Die Vereinfachung kann in bestimmten Fällen auch mit der gänzlichen Aufhebung alter Rechtsvorschriften verbunden sein; und
 - Bei der Vereinfachung sollte stets der Einsatz der innovativen Informations- und Kommunikationstechnologien zur Neugestaltung von Verfahren in Betracht gezogen werden.
2. Vereinfachung soll sich zu einem festen Bestandteil der politischen Gepflogenheiten von Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen entwickeln. Es bedarf konkreter Schritte, um zu gewährleisten, dass das Vereinfachungsprogramm wirksam, systematisch und gemäss Zeitplan durchgeführt wird, beispielsweise über die Annahme von Verhaltenskodices und –

abhängig von den jeweiligen verfassungsmäßigen und rechtlichen Rahmenbedingungen – eines koordinierten und vereinfachten Entscheidungs(Gesetzgebungs)verfahrens.

3. Die Instrumente zur Rechtsvereinfachung sollten mit den Werkzeugen zur Verbesserung der Qualität neuer Vorschriften harmonisieren. Bereits geltende Vorschriften sollten in entsprechender Weise wie neu entstehende Normen getestet werden. Die Ergebnisse müssen messbar sein.
4. Bei Vorbereitung neuer Rechtsakte sollte jeweils die Gelegenheit genutzt werden, im Sachzusammenhang bereits bestehende Rechtsvorschriften zu vereinfachen.
5. Überwachung, Gewährleistung und Konsolidierung des Vereinfachungsprozesses müssen abgesichert werden (keine Ver-Komplizierung der Probleme).
6. Heranbildung von Fachwissen in sparten übergreifendem „Rechtsetzungs-Management“ im Rahmen eines maßgeschneiderten Schulungsprogramms für die zuständigen Beamten/Bediensteten.
7. Transparente und für die Öffentlichkeit verständliche Vereinfachung, beispielsweise durch Prüfung der Möglichkeit der Errichtung einer einzigen amtlichen Quelle (Stelle) für sämtliche Verwaltungsverfahren und Formulare/Formblätter.
8. Alle für Rechtsetzung zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten sollten, parallel mit einem entsprechenden Vorgehen der Europäischen Kommission, ihre Rechtsetzung vereinfachen (unter Einschluss der Übernahme europäischer Rechtsvorschriften in nationales Recht) und auf die Einführung unnötiger Detailbestimmungen oder überkomplizierter Verwaltungsanforderungen verzichten. Es sollten die vorstehend aufgeführten Leitlinien berücksichtigt und den jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst werden.

6 Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften

6.1 Definitionen

a) Konsolidierung

Als **Konsolidierung** gilt das Zusammenfassen verschiedener Rechtstexte, die einen bestimmten Bereich regeln, zu einem einheitlichen Rechtsakt, wobei geringfügige inhaltliche Änderungen möglich, aber nicht unbedingt notwendig sind (Bedeutende inhaltliche Änderungen werden im Rahmen der Vereinfachung der Rechtssetzung vorgenommen – siehe Abschnitt 5). Auf europäischer Ebene wird dieser Begriff häufig zur Beschreibung eines inoffiziellen Prozesses verwendet, bei dem Kommissionsbeamte einen Text ohne Rechtswirkung zusammenstellen, der von rein praktischem Nutzen ist.

In diesem Bericht wird der Begriff Konsolidierung im allgemeinen Sinne verwendet und umschließt sowohl die Kodifizierung als auch die Neufassung. Unter dem Begriff „rechtswirksame Konsolidierung“ ist die Erstellung eines konsolidierten Textes mit Rechtswirkung im Wege der Kodifizierung oder Neufassung zu verstehen.

b) Kodifizierung

Auf europäischer Ebene wird der Begriff „amtliche Kodifizierung“ zur Beschreibung eines Prozesses verwendet, bei dem verschiedene Rechtsakte in einem Bereich zu einem einheitlichen neuen Rechtsakt zusammengefasst werden, mit dem die zu kodifizierenden Rechtsakte aufgehoben, **inhaltlich** jedoch nicht verändert werden. Es handelt sich daher um einen Text mit Rechtswirkung.

In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich) ist die Bedeutung von Kodifizierung enger mit dem europäischen Begriff der Neufassung – „Recasting“ – verknüpft (s. u.), d. h. mit dem Prozess, bei dem nicht nur mehrere Rechtstexte zu einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst werden, sondern daran auch grundlegende Änderungen zur Beseitigung überholter oder unsinniger Bestimmungen oder zur Schließung von Lücken vorgenommen werden. Dabei geht es in den Ländern, die eine solche Rechtsstruktur aufweisen, auch darum, den betreffenden Rechtsakt „in einen Kodex einzubinden“.

In diesem Bericht wird der Begriff Kodifizierung im europäischen Sinne verwendet, es sei denn, es wird im Kontext ausdrücklich auf eine andere Auslegung hingewiesen.

c) Neufassung (Recasting)

Dieser Begriff wird auf europäischer Ebene zur Beschreibung einer Kombination von (europäischer) Kodifizierung und inhaltlichen Änderungen verwendet. Es handelt sich jedoch nicht um eine vollständige Aufhebung oder umfassende Überprüfung der Rechtsakte. In diesem Sinne wird der Begriff auch in diesem Bericht verwendet.

6.2 Einführung

Die Frage des einfachen Zugangs zu Rechtsvorschriften wurde lange Zeit als rein prinzipielle Angelegenheit behandelt („Unwissenheit schützt vor Strafe nicht“), ohne dass die diesen Prinzipien innewohnenden praktischen Anforderungen berücksichtigt wurden. Doch haben sich die Bedingungen für den Zugang der Bürger zu den Rechtsvorschriften in den letzten Jahren bedingt durch die folgenden beiden Faktoren beträchtlich verändert.

Erstens durch die starke Vermehrung von Rechtstexten. Dadurch war es nicht nur für den einfachen Bürger, sondern auch für die Angehörigen der Rechtsberufe praktisch unmöglich, ein genaueres Verständnis oder auch nur einen allgemeinen Überblick über alle Rechtsvorschriften zu erlangen, die sie betreffen.

Umgekehrt haben die Entwicklung der Informationstechnologie und die computermäßige Erfassung der Regelwerke und des Fallrechts die traditionellen Zugangsformen um ein immenses Potential erweitert und die Zugänglichkeit und Verwaltung der Rechtsetzung erheblich vereinfacht.

Parallel zu diesen gegenläufigen Tendenzen in den praktischen Bedingungen des Zugangs zu Rechtsvorschriften hat der Trend zu einer besseren Gewährleistung der Bürgerrechte und größerer Transparenz bei der Umsetzung der Demokratie die Forderungen der Bürger nach besserer Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften verstärkt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Notwendigkeit eines einfacheren Zugangs zu rechtlichen Informationen aus drei Blickwinkeln betrachten.

Erstens: Verbesserung der **Kohärenz**, einer **klarerer Form** und der redaktionellen Qualität der Rechtsvorschriften: dies würde im Wege der Kodifizierung oder Neufassung erfolgen (siehe Definitionen in Abschnitt 6.1).

Zweitens: Verbesserung des **praktischen Zugangs** zu Rechtsnormen und rechtlichen Informationen: dies würde im Wege der Weiterentwicklung der neuen Technologien erfolgen.

Drittens: **Verständnis der Rechtsnormen** durch den Anwender oder Begünstigten der Rechtsvorschriften. Dies setzt die Verfügbarkeit geeigneter zwischengeschalteter Stellen und Einrichtungen voraus.

6.3 Konsolidierung

6.3.1 Ziele der rechtswirksamen Konsolidierung

Im weltweiten Kontext deckt der Begriff rechtswirksame Konsolidierung gegenwärtig äußerst unterschiedliche Sachverhalte ab. Selbst innerhalb Europas gibt es kein einheitliches Modell der rechtswirksamen Konsolidierung. Die einzelnen Mitgliedstaaten und die Europäische Union haben ihre eigenen Konzepte und Praktiken zur faktischen Organisation ihrer Rechtsetzung entwickelt. Allerdings gilt es in diesen Konzepten zwei neuen Anforderungen Rechnung zu tragen:

- Infolge der raschen Zunahme der Rechtsvorschriften ist es überaus wichtig, all diese Rechtstexte in geordneter Form zusammenzufassen, wobei sie verschiedenen rechtlichen Titeln zugeordnet werden, die alle zusammen „das Recht“ bilden.
- Die Stärkung demokratischer Prinzipien impliziert, dass die Bürger möglichst breiten und einfachen Zugang zu den Rechtsnormen haben. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die mit der Anwendung des Rechts zu tun haben, d. h. die Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen, die Gerichte oder Anwälte.

In jedem Fall ist der Prozess der rechtswirksamen Konsolidierung auf zwei Hauptziele ausgerichtet:

- **Schaffung eines kohärenteren Gesetzes- und Regelwerks** und damit Erleichterung von Reformen und Vereinfachung. Dabei besteht eines der wichtigsten Ziele – im Hinblick auf die Gewährleistung von Klarheit und damit von Rechtssicherheit – in der Feststellung und Behebung von unlogischen Elementen, mangelnder Übereinstimmung und Lücken im vorhandenen Regelwerk und gegebenenfalls in der Modernisierung der verwendeten juristischen Fachsprache. Ein weiteres Ziel ist die Beseitigung von veralteten Vorschriften aus dem geltenden Recht.
- **Bessere Zugänglichkeit und Verständlichkeit des Rechts für die Anwender** und damit bessere Einhaltung der Gesetze und Vorschriften. Dies impliziert, dass die geltenden Rechtsvorschriften nach Themen geordnet werden, ihre Kohärenz gewährleistet und ein System von Querverweisen zwischen unterschiedlichen Themen (und damit zwischen Gesetzen und anderen Rechtsakten) eingerichtet sowie – über fortwährende Aktualisierung – eine einfache Möglichkeit zur Einsichtnahme in das geltende Recht geschaffen wird.

6.3.2 Amtliche Konsolidierung im „Loseblatt-Verfahren“

Einige Länder nehmen eine amtliche und fortwährende Zusammenstellung von Rechtsvorschriften nach einer Reihe von zuvor gesetzlich festgelegten Kapiteln geordnet vor und werden damit dem Bedarf der Anwender gerecht. Diese Ergänzung zur Kodifizierung auf der Grundlage eines Aktualisierungsmechanismus im „Loseblatt-Verfahren“ zeigt deutlich den (oftmals übertriebenen) Umfang der Rechtsvorschriften in einem bestimmten Kapitel und somit die Notwendigkeit zur Reduzierung oder Kodifizierung.

Diese Methode kommt auch im US Federal Code zum Einsatz. Zu seinen Vorzügen gehört, dass damit eine umfassende Klarstellung des gesamten Bestands der geltenden Rechtsvorschriften in einem bestimmten Tätigkeitsbereich innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums verbunden ist, was die Entscheidungsträger zwingt, beim Entwurf neuer Rechtsvorschriften diese in das vorhandene Kapitel zu integrieren.

Nach diesem System enthält ein Artikel jeder neuen Rechtsvorschrift einen Hinweis darauf, zu welchem Kapitel diese Vorschrift gehört. Dadurch ist ein flexibles System gewährleistet, ohne dass die Notwendigkeit der Einrichtung einer neuen öffentlichen Stelle für die Überwachung der ordnungsgemäßen Eingliederung neuer Rechtsvorschriften in die vorhandenen Kapitel besteht.

6.3.3 Häufige Probleme und mögliche Lösungen

Nach den Erfahrungen der Länder, die bereits seit langem einen Prozess rechtswirksamer Konsolidierung anwenden, gibt es verschiedene Arten von Schwierigkeiten, die angemessene Maßnahmen zu deren Überwindung erfordern.

6.3.3.1 Langwierigkeit des Prozesses

Die Erfahrungen Frankreichs, das seine Rechtsvorschriften seit nunmehr rund fünfzig Jahren kodifiziert, wobei verschiedene Phasen besonders intensiver Aktivität zu verzeichnen waren, vermitteln uns eine Vorstellung davon, wie lange ein solcher Prozess dauert: etwas mehr als die Hälfte der geltenden Rechtsvorschriften sind kodifiziert worden.

Zur Behebung dieser Schwierigkeit sollte die rechtswirksame Konsolidierung anhand eines strukturierten Arbeitsprogramms durchgeführt und von einer ständigen Einrichtung überwacht werden, in der auch das Parlament vertreten ist, und die durch ein Schnellverfahren („fast track“) für die Annahme der konsolidierten Rechtsvorschriften durch das Parlament unterstützt wird.

6.3.3.2 Unklare Texte

Diese Schwierigkeit rührt aus der Anwendung des Prinzips her, wonach konsolidierte Texte legislativen Wert haben. Das bedeutet, dass die Rechtsvorschriften oder sonstige Rechtsakte bei der Annahme neuer Gesetze geändert werden müssen, wodurch diese wiederum weniger direkt verständlich werden.

Daher ist es wünschenswert, dass neue Gesetze (oder Rechtsvorschriften) sowohl in der Form, in der sie vom Parlament (oder dem gesetzgebenden Organ) angenommen werden, als auch in ihrer kodifizierten Fassung veröffentlicht werden.

6.3.3.3 Umfang der Rechtsvorschriften

Im Interesse der Anwender des Rechts sollte die rechtswirksame Konsolidierung auf alle geltenden Bestimmungen ausgeweitet werden, d. h. nicht nur auf das Primärrecht, sondern auch auf die sekundären Vorschriften zur Umsetzung dieses Rechts.

Die rechtswirksame Konsolidierung dieser zweiten Kategorie von Rechtstexten, die generell wesentlich umfangreicher ist, sollte soweit wie möglich mit der Konsolidierung der entsprechenden Gesetze koordiniert und innerhalb desselben zeitlichen Rahmens durchgeführt werden.

6.3.3.4 Erhaltung von Rechtskodizes

Dies ist die gravierendste Schwierigkeit für die Länder, die konsolidierte Rechtsvorschriften anwenden. Neue Gesetze beinhalten nicht einfach eine Änderung geltender Vorschriften. Sie stellen auch eine Innovation dar, was hinsichtlich der Konsolidierung mit der Einführung neuer Artikel oder Kapitel verbunden ist. Wo Codes zur Anwendung kommen, basieren diese

auf einem spezifischen Plan, und die Bestimmungen teilen sich – theoretisch nach einer rationalen Aufschlüsselung – in Artikel auf. Durch die Hinzufügung neuer Bestimmungen sollte weder die Logik des Plans noch die Grundlage, auf der die Aufteilung der Artikel basiert, durcheinander geraten.

Daher gilt es für ein fundiertes Management der Konsolidierung zu sorgen, das sich in einer früheren Phase auf die Regeln für den Entwurf der Rechtsvorschriften auswirken dürfte. Aus diesem Grund müssen besondere Schulungsmaßnahmen für die an der Konzipierung konsolidierter Texte beteiligten Beamten vorgesehen werden. Entsprechend wäre es auch sinnvoll – wie dies in einigen Ländern der Fall ist – Methoden – oder sogar IT-Instrumente – zu entwickeln, die bei der Konzipierung eines konsolidierten ordnungspolitischen Regelwerks zum Einsatz kommen.

6.4 Besserer Zugang

6.4.1 Verstärkte Nutzung des Internet

Seit mittlerweile einigen Jahren haben die Staaten besondere Anstrengungen zur Förderung der Nutzung des Internet durch die Regierung und öffentliche Einrichtungen unternommen. Diese Anstrengungen müssen fortgesetzt werden. Soweit die Bürger über Zugang zum Internet verfügen, haben sie einen Anspruch auf bessere Zugangsmöglichkeiten zu den geltenden Rechtsvorschriften – insbesondere auf Informationen über ihre diesbezüglichen Rechte und Pflichten.

6.4.2 Staatliche Einrichtungen und verbesserter Zugang

Sowohl innerhalb der europäischen Staaten und der Europäischen Union als auch in den Vereinigten Staaten findet vor allem seit den 60er und 70er Jahren eine eingehende Diskussion darüber statt, wie der Zugang zur Rechtsstaatlichkeit am besten zu gewährleisten ist. Diese Diskussion wurde vor wenigen Jahren angesichts der Entwicklung elektronischer Datenbanken, der Möglichkeit deren verbreiteten Einsatzes und des Zugangs zu diesen Datenbanken über das Internet wieder neu entfacht. Die Einführung der neuen Informationstechnologien ist Anlass, eine Neufestlegung der Politik des Zugangs zu Rechtsinformationen in Betracht zu ziehen.

Diese Diskussion über die Verbreitung von Rechtsvorschriften umfasste auch die Festlegung der jeweiligen Rollen der Regierung und des Privatsektors. Dabei geht es nach wie vor um die Abgrenzung der Tragweite eines öffentlichen Dienstleistungsangebots, das Zugang zum Recht gewährt, und die Festlegung, woraus sich ein solches öffentliches Dienstleistungsangebot zusammensetzen sollte. Dazu wurden verschiedene Fragen aufgeworfen: Welche Art von Informationen sollte von der Regierung und welche vom privaten Sektor geliefert werden? Welche Art von Mehrwert könnte die Regierung bei der Verbreitung von Rechtsvorschriften erbringen (erläuternde Vermerke zu einem bestimmten Bereich, Leitlinien zur Anwendung des Rechts usw.)? Unter welchen Voraussetzungen sollte dem privaten Sektor die Nutzung öffentlicher Informationen gestattet werden? Sollte eine Unterscheidung zwischen gebührenpflichtigem Zugang zu einer Datenbank für professionelle Benutzer, die sich mit technischem Hochleistungsgerät Zugang zu einem enormen Informationsspektrum verschaffen, und dem kostenlosen Zugang zu einer Datenbank mit begrenztem Informationsgehalt getroffen werden?

Wenngleich auf diese Fragen keine präzise Antwort gegeben werden kann, die sich auf alle Umstände anwenden lässt, sollte es doch möglich sein, eine gewisse Klärung in Form allgemeiner Leitlinien herbeizuführen. Die Verbreitung und öffentliche Verfügbarkeit von Rechtsvorschriften sollten als öffentliche Dienstleistung angesehen werden. Aus diesem Grund sollte es möglich sein, einer größtmöglichen Zahl von Bürgern kostenlos oder gegen ein geringes Entgelt Zugang zu Rechtstexten zu gewähren, die in sich gut verständlich sind – insbesondere zugunsten der Bevölkerungsschichten, die von ihrem Bildungsniveau her am schwersten Zugang zum geltenden Recht haben. Ohne hier das gedruckte Wort auszuschließen zu wollen, wäre das Internet dafür das geeignetste Medium, sofern angemessene Anstrengungen unternommen werden, um jedermann Zugang zu diesem Medium zu verschaffen.

6.5 Besser verständliche Rechtsvorschriften

6.5.1 Bessere Verständlichkeit der Rechtssprache

Seit etwa zwanzig Jahren wird der Vorwurf laut, dass die juristische Fachsprache unverständlich, veraltet, schwerfällig und übertrieben technisch ist. Selbst wenn diese nicht immer auf das umgangssprachliche Niveau reduziert werden kann, da sie einen besonderen Grad an Berechenbarkeit und Sicherheit aufzuweisen hat, muss das allgemeine Ziel doch darin bestehen, dass sie für diejenigen, an die sie sich richtet, auch verständlich ist.

In einigen Ländern wie z. B. Schweden ist einiges getan worden, um die Rechtssprache zu modernisieren. Ferner gibt es ein interinstitutionelles Abkommen über gemeinsame Leitlinien für Qualitätsanforderungen beim Entwurf gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften (1999/C73/01), in dem auf die Bedeutung eines klaren, einfachen und präzisen Wortlauts hingewiesen wird. Laut diesem Abkommen sollten Rechtsakte von der Öffentlichkeit und den wirtschaftlichen Akteuren problemlos verstanden werden. Die öffentlichen Behörden sollten nunmehr Umsetzungsmaßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass diese Leitlinien ordnungsgemäß zur Anwendung gelangen. Die Europäische Union greift auf die Dienste von Sprachjuristen zurück, die beispielsweise an der Harmonisierung der in den verschiedenen Rechtstexten verwendeten Begriffe und der Aufstellung von Definitionen derartiger Begriffe arbeiten. Allerdings besteht noch weiterer Handlungsbedarf, um zu gewährleisten, dass die Struktur und die Sprache dieser Regeln so klar wie möglich werden.

6.5.2 Besseres Verständnis der Rechte

Während Rechtstexte für *Fachleute* und alle am bürgerlichen Leben beteiligten *Einrichtungen* von wesentlicher Bedeutung sind, bleiben sie für den gewöhnlichen Bürger unverständlich, da er nicht in der Lage ist, sie zu verstehen oder so weit auszulegen, dass er daraus seine Rechte und Pflichten ableiten kann.

Der Zugang zur Informationsgesellschaft ist den öffentlichen Verwaltungen und Kommunalbehörden sicherlich ein wichtiges Anliegen. Doch bislang sind dabei nicht alle Schichten der Gesellschaft hinreichend berücksichtigt worden: Es fehlt an lokalen Portalen für Dienstleistungen gegenüber dem Bürger, Zugang zu Rechten, Vernetzung der öffentlichen Dienstleistungen und des Bildungswesens. Die Schwierigkeiten sind dabei nicht finanzieller Art, sondern eher in dem Problem begründet, alle beteiligten Akteure zu mobilisieren und einen grundsätzlichen Wandel im Dienstleistungsverständnis herbeizuführen. Wenn Informationen online abrufbar werden, eröffnet dies den Weg zu Bereichen des Rechts, die ansonsten vielfach unzugänglich sind: örtliche Finanzen, Regionalentwicklungs- oder Stadtplanungsprojekte oder die Einführung neuer Rechte.

Allerdings ist es die Pflicht der öffentlichen Verwaltungen, diese Schwierigkeiten zu beseitigen, denn sonst laufen sie Gefahr, als potentielle Ursache dafür hingestellt zu werden, dass die besonders unterprivilegierten Mitglieder der Gesellschaft von der Wahrnehmung ihrer Rechte abgehalten werden.

Dabei könnten vor Ort ansässige Vereinigungen eine wichtige Vermittlerrolle spielen, insbesondere für diejenigen Teile der breiten Öffentlichkeit, die hierbei Schwierigkeiten haben (erläuternde Websites). Zudem ist das Internet rasch ins Zentrum des Interesses von Rechtsexperten gerückt. Es sind zahlreiche privat finanzierte Websites und Portale entstanden, die den Wortlaut von Gesetzen und Vorschriften, Gerichtsurteilen, Rechtsverträgen und Erläuterungen zum Recht in allgemeinverständlicher Sprache wiedergeben, oftmals in Form von Antworten auf häufig gestellte Fragen und zum Teil mit Hilfe von Schaubildern. Initiativen dieser Art sollten in jedem Fall unterstützt werden.

6.5.3 Besseres Verständnis des rechtlichen Kontexts

Die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses und Anstrengungen zur Erläuterung des Rechts helfen dem Bürger dabei, ein genaueres Verständnis des für ihn geltenden Rechts zu gewinnen. Doch jeder Versuch, Recht leichter verständlich zu gestalten, stößt auf Hindernisse wie die nicht zu vereinfachende technische Beschaffenheit von Rechtstexten, Skepsis der öffentlichen Behörden gegenüber einer Vereinfachung der Rechtssprache und das Vorhandensein eines bereits geltenden Gesetzeswerks (nationales, internationales und europäisches Recht).

Daher sollten zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, um den Zugang zu Rechtstexten innerhalb dieses Kontexts zu vereinfachen, so dass die Anwender nicht nur deren Wortlaut selbst, sondern auch die vorbereitenden Akte sowie weitere Vorschriften vermittelt bekommen, die mit dem betreffenden Rechtstext im Zusammenhang stehen. Dank der heute verfügbaren Multimedia-Anwendungen wird die Einbettung einer bestimmten Vorschrift in ihren Kontext durch den Einsatz von Hypertext-Links enorm erleichtert.

6.6 Empfehlungen

1. Zum Zwecke der rechtswirksamen Konsolidierung sollte jede Behörde (Mitgliedstaaten und Kommission) in Übereinstimmung mit ihrer Rechtskultur und -tradition und in Absprache mit dem Parlament einen strukturierten Arbeitsplan aufstellen. Dieser Plan sollte auch ein Schnellverfahren („fast track“) für die Genehmigung der konsolidierten Rechtsvorschriften enthalten, sofern dabei die Rechte des Parlaments gebührend gewahrt werden. Dieser Kodifizierungsplan könnte Bestandteil eines breiter angelegten Vereinfachungsplans sein (siehe Empfehlungen zur Vereinfachung, Abschnitt 5.4).
2. Gleichlaufend mit der Umsetzung des Kodifizierungsplans könnten Schulungsmaßnahmen für die Beamten in Betracht gezogen werden, die für den Entwurf von Rechtstexten, für die Vereinfachung der darin enthaltenen Fachsprache und die Entwicklung von für die Kodifizierung geeigneten methodologischen Instrumenten zuständig sind.
3. Die Einrichtung eines öffentlichen Dienstleistungsnetzes (kostenlos oder gegen geringes Entgelt) in den einzelnen Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene, das Zugang zu Gesetzestexten und Vorschriften gewährt, ist eine der empfehlenswerten Reaktionen auf

die zunehmende Forderung der Bürger nach besserer Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften.

4. Schwierigkeiten beim Verständnis von Rechtstexten – insbesondere für die Bevölkerungsschichten mit den größten Problemen – sollten für die öffentlichen Behörden Anlass sein, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um (in Absprache mit den zuständigen Einrichtungen) geeignete Instrumente zur Aufklärung (z. B. über das Web) anzubieten.

7 Wirksame Strukturen und eine neue Rechtsetzungskultur

7.1 Einführung

Die Mehrzahl der europäischen Verwaltungen (d. h. die nationalen Regierungen und die Europäische Kommission) haben eine Serie recht gut konzipierter Instrumente zur besseren Rechtsetzung entwickelt, wenngleich sie sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat beträchtlich unterscheiden. Jede Verwaltung wendet einen eigenen Mix dieser Instrumente an, doch keine das gesamte Spektrum. Wo das gleiche Instrument bei verschiedenen Verwaltungen zum Einsatz kommt, sind das Entwicklungsniveau und der Grad an Verfeinerung unterschiedlich. Die Tatsache, dass wir fast überall noch immer auf beträchtliche Probleme stoßen, ist ohne Frage hauptsächlich auf schwerwiegende Umsetzungsmängel zurückzuführen. In vielen Verwaltungen werden die existierenden Instrumente entweder unzureichend oder ohne die erforderlichen fachlichen Fähigkeiten eingesetzt. Das Bewusstsein um das Vorhandensein solche Instrumente und/oder deren grundlegende Wirksamkeit ist deutlich unterentwickelt. Zudem kann es an der Entschlossenheit zum Einsatz dieser Instrumente fehlen, wenn verschiedene Mechanismen, die im Grunde verbindlich vorgeschrieben sind, in der Praxis einfach ignoriert werden. Die Anwendung verbindlich festgelegter Verfahren (wenn sie denn überhaupt angewendet werden) beschränkt sich oft auf eine eher mit Widerwillen durchgeführte bürokratisch-formelhafte Übung, die mit einem Minimum an Aufwand und damit auch an Mehrwert abgewickelt wird. Dies schließt in sich die Gefahr des Entstehens einer Scheinwelt, in der die Forderung nach besseren und einfacheren Rechtsvorschriften günstigstenfalls der Form nach erfüllt, in der Substanz aber missachtet wird.

Die nationalen Regierungen und die Europäische Kommission müssen das Thema der besseren Rechtsetzung zu einem Strategiepunkt und zu einer gemeinsamen Priorität machen, wobei der Schwerpunkt auf der Frage der (organisatorischen) Strukturen liegen muss. Das bedeutet: es müssen präzise organisatorische und verfahrensmäßige Strukturen festgelegt werden, die garantieren, dass die Vorschriften zur besseren Rechtsetzung vom Sinn her angenommen werden und nicht nur leere Buchstaben bleiben. Rechtsetzung von hoher Qualität ist ein wesentlicher und zentraler Bestandteil öffentlichen Wohlergehens. Sie stellt eine demokratische Tugend an sich dar und ist ein öffentliches Gut, das einen direkten Nutzen erbringt und als solches ihre eigenen institutionalisierten Vertreter innerhalb der Verwaltung braucht. Damit dies erreicht werden kann, müssen Politiker, Verwaltung und Zivilgesellschaft ein Bündnis eingehen, das auf die Schaffung eines echten Bewusstseins (einer neuen Kultur) um die dringliche Notwendigkeit besserer Rechtsetzung gerichtet ist.

Zwar ist an den Instrumenten für eine bessere Rechtsetzung schon viel herumgefeilt worden, doch ist in vielen Verwaltungen das zentrale Problem der erforderlichen organisatorischen Strukturen vor noch nicht so sehr langer Zeit erst richtig erkannt worden. Insgesamt ist die Frage der **Strukturen** der absolut **vorrangige Dreh- und Angelpunkt**, der letztendlich für den Erfolg der Bemühungen um einer bessere Rechtsetzung (oder deren Scheitern) ausschlaggebend ist.

Diejenigen, die die politische Verantwortung tragen, sehen sich oft einem enormen öffentlichen Druck ausgesetzt, Vorschriften zu einem ganz spezifischen Bereich innerhalb extrem kurzer Fristen zu konzipieren; ein Druck, der nur schwer abzuwehren ist. Dies birgt unweigerlich das hohe Risiko, dass dabei schlechte Gesetze herauskommen. Die Bedingungen einer Mediengesellschaft lassen sich kaum verändern. Geeignete Strukturen für bessere Rechtsetzung haben jedoch eine gute Chance, ein angemessenes Gegengewicht zu bilden, indem sie die politisch Verantwortlichen bei ihren Bemühungen um eine Rechtsetzung von höherer Qualität unterstützen. Jene können dem öffentlichen Druck nachhaltig das ebenfalls im manifest öffentlichen Interesse liegende Postulat der Beachtung der Regeln zur Normqualität entgegensetzen. Die politischen Entscheidungsträger können auf Abläufe und Strukturen verweisen, an die sie selbst gebunden sind. Von der Systematik her handelt es sich dann um ein gezielt eingebautes Regulativ im Interesse des demokratischen Gesamtsystems. Dies braucht – wie funktionierende Systeme beweisen – keineswegs zu ernsthaften Verzögerungen im Rechtsetzungsprozess zu führen, sondern ist die Gewähr dafür, dass die Qualität der Rechtsetzung als unabhängiges öffentliches Gut gebührend berücksichtigt wird.

Aus diesem Grund sollten die nationalen Regierungen und die Europäische Kommission – wenn und insoweit sie die Dinge noch nicht in Angriff genommen haben – die Gelegenheit wahrnehmen, um die Frage der Strukturen vorrangig, systematisch und unverzüglich in Angriff nehmen und sich dabei auf bereits gewonnene Erfahrungen vorbildliche Verfahrenspraktiken (best practices) stützen.

Der Aufbau geeigneter organisatorischer Strukturen erfordert nicht, dass eine Verwaltung das Rad neu erfinden müsste. Es gibt bereits eine äußerst breite Palette an Optionen, die von je anderen Verwaltungen entwickelt wurden, und die als Anleitung dienen können. Angesichts der Sensitivität des Bereichs der Strukturen und der Tatsache, dass die beste Lösung für eine bestimmte Verwaltung von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, kann ohnehin keine ideale strukturelle Lösung vorgegeben werden, die sich für sämtliche Verwaltungen in gleicher Weise eignen würde. Daher wird in diesem Abschnitt so verfahren, dass die wesentlichen Elemente für wirksame Strukturen und ein Mindestsatz an Aufgaben aufgezeigt werden, die es zuzuweisen gilt. Anschließend wird ein Fächer an best practices-Optionen vorgestellt. Sodann können die einzelnen nationalen Regierungen und die Europäische Kommission aus diesen Optionen die für ihre jeweilige Situation am besten geeignete und wirksamste Kombination auswählen und umsetzen. Wichtig ist dabei jedoch, dass eine strukturelle Lösung ausgewählt und umgesetzt wird – „nichts tun“ ist auf diesem Feld keine taugliche Alternative.

Schließlich ist es wesentlich, darauf zu achten, dass die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament in die Arbeiten zur Verbesserung des ordnungspolitischen Regelwerks in angemessener Weise einbezogen werden, wie dies in anderen Anschnitten dieses Berichts beschrieben wird (siehe z. B. Abschnitt 4 und Teil III).

7.2 Wesentliche Elemente für wirksame Strukturen

Nach den Erfahrungen verschiedener Verwaltungen gibt es vier Hauptelemente, die offenbar für die Wirksamkeit der gewählten Strukturen von ausschlaggebender Bedeutung sind:

- **Starker politischer Rückhalt.** Programme für bessere Rechtsetzung sind auf sehr energischen politischen Rückhalt angewiesen, wenn sie die gewünschten Resultate erzielen sollen;
- **Unterstützung durch die Regierungsspitze.** Die besten Ergebnisse werden im allgemeinen erreicht, wenn der Regierungschef selbst persönlich und/oder zumindest institutionell interessiert und einbezogen ist;
- **Ein horizontales Konzept.** Sehr deutlich ist, dass es eines die gesamte Regierung umspannenden Konzepts bedarf; ein sektoraler und auf einzelnen Fachministerien oder Generaldirektionen beschränkter Ansatz wird niemals zu optimalen Ergebnissen führen. Man braucht einen kohärenten, horizontalen Gesamtansatz;
- **Ein strategisches Konzept.** Eine sehr enge Verbindung zu der Stelle, wo die strategische Planung einer Regierung/Verwaltung angesiedelt ist, ist ein großer Vorteil.

7.3 Aufgaben der wirksamen Strukturen

In Ergänzung zu diesen wesentlichen Elementen soll die konkret für die bessere Rechtsetzung gewählte Organisationsstruktur zum mindesten mit den folgenden grundlegenden Aufgaben betraut werden:

- Ausarbeitung einer allgemeinen Strategie für Konzept, Umsetzung und Überwachung von Regeln zur besseren Rechtsetzung für die jeweilige nationale Regierung oder die Europäische Kommission (jeweils Gesamt-Regierung oder Gesamt-Kommission);
- Beratung, Anleitung und Schulung nach bestmöglichem Standard. Zielgruppe: die Bediensteten, die für die Ausarbeitung/Ausführung von Vorschriften zuständig sind;
- Überwachung der korrekten Anwendung der Instrumente für bessere Rechtsetzung.

Die Erfüllung dieser Aufgaben impliziert verschiedene weitere Aktivitäten. Nachfolgend dazu einige Hinweise:

- Entwicklung von Methoden und Werkzeugen.** Entwicklung von neuen Methoden und Werkzeugen sowie Anpassung der vorhandenen an neue Umstände, z. B.:
 - Auflistung von Alternativen zur Normsetzung und Werbung für den Einsatz solcher Alternativen;
 - Entwicklung und up-to-date-halten von Werkzeugen und Techniken, die entweder im Rechtsetzungsprozess (präventiv) oder zur Evaluierung schon geltender Rechtsvorschriften (kurativ) zum Einsatz kommen;
 - Entwicklung und up-to-date-halten von allgemeinen Indikatoren für das Evaluieren von Fortschritten und jeweiligen Leistungen; und
 - Techniken zur Messung der Belastungen, die mit Verwaltungsprozessen und –verfahren für alle und die einzelnen Beteiligten verbunden sind (Kosten/Nutzen-Analyse).
- Anleitung und Unterstützung.** Unterstützung bei Einbindung all dieser Techniken in die tägliche Arbeit der Ministerien (Generaldirektionen) mit dem Ziel der Herbeiführung des erforderlichen, grundsätzlichen Mentalitätswandels, z. B.:

- Technische Unterstützung beim Einsatz dieser Werkzeuge;
 - Anleitung bei umfangreichen ministerien-übergreifenden (GD-übergreifenden) Projekten; und
 - Austausch vorbildlicher Verfahrenspraktiken (best practices) sowie Förderung der entsprechenden Zusammenarbeit zwischen den Ministerien (Generaldirektionen).
- c) **Überwachung (Monitoring) und Berichterstattung.** Zentrale Überwachung des Prozesses und Berichterstattung über Fortschritte, aber auch (prognostisch) über sich etwa abzeichnende Schwachstellen und Engpässe, und/oder ferner dazu, wie generelle Probleme rasch aufgedeckt und Lösungen gefunden werden können (Frühwarnfunktion).
- d) **Koordinierung.** Sicherstellen der Koordinierung zwischen allen betroffenen Einheiten/Institutionen und Ministerien (Generaldirektionen):
- Auf nationaler (bzw. EU-) Ebene;
 - Zwischen den nationalen zentralen (Strategie)Einheiten und den entsprechenden Stellen der Kommission; sowie
 - In den Mitgliedstaaten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (Zentralregierungen, Regional- und Kommunalverwaltungen etc..).

7.4 Arbeitsmethoden effektiver Strukturen

Die Erfahrung der meisten Verwaltungen geht dahin, dass innerhalb einer Behörde ein ausgewogener Mix aus dezentralisierter Anwendung der Instrumente und zentralem Management und Monitoring nötig ist. Die für die jeweiligen Fachfragen zuständigen Bediensteten sind regelmäßig am berufensten, z.B die eigentliche Folgenabschätzung und Vereinfachung vorzunehmen/vorzubereiten, denn sie verfügen über das entsprechende Know-how und Fachwissen. Allerdings müssen alle diese Bediensteten von der Notwendigkeit überzeugt werden, die im Rahmen eines allgemeinen Rechtsetzungsprogramms angebotenen Werkzeuge auch zu nutzen. Andernfalls könnten sich die betreffenden Ministerien oder Generaldirektionen vor der Verantwortung drücken, das Interesse an der Sache verlieren und bereits nach einiger Zeit die Verwendung der für den Rechtsetzungsprozess ausgearbeiteten Managementinstrumente ignorieren.

Im Gegensatz dazu müssen das Gesamtmanagement und die Fragen der Qualität der Rechtsetzung in den Verantwortungsbereich speziell zu schaffender Stellen und/oder (organisatorischer) Strukturen fallen, die sich speziell dem Problemkreis der besseren Rechtsetzung widmen (siehe Abschnitt 7.5), nicht zuletzt aus den in den Abschnitten 7.1 und 7.2 angeführten Gründen. Diese Stelle/Struktur muss – kraft ihrer qualifizierten Mitarbeiter mit breit angelegtem Sachverstand, ihrer besonderen Position in der Verwaltung, ihrer anerkannten Autorität und schließlich ihrer Fachkenntnisse im Bereich des Management von Rechtsetzungsinstrumenten – in der Lage sein, die Einhaltung des Gesamtprozesses sicherzustellen, der insgesamt zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung führt. Gleichzeitig muss diese Stelle/Struktur über ein hinreichendes Maß an Unabhängigkeit und Objektivität gegenüber denjenigen verfügen, die für die Ausarbeitung von Rechtsetzungsakten zuständig sind.

Je nach dem Bedarf und der Organisationsstruktur der einzelnen Regierung/Verwaltung könnte dieser Stelle/Struktur auch eine Art Wächterfunktion zugeordnet werden, wonach ein Vorhaben im legislativen Prozess nur dann weiterbehandelt werden kann, sofern eine taug-

lich erscheinende Bewertung seiner Qualität vorliegt. Sie könnte auch als Schiedsrichter im Rahmen eines „Relevanztests“ fungieren, bei dem ermittelt wird, welche Vorhaben bewertet und überprüft werden, und wie weit dabei ins Detail gegangen wird.

In der Regel liegt es nicht im Aufgabenbereich der Stelle/Struktur, den substantiellen Inhalt von Regelungen zu beeinflussen.

7.5 Mögliche optimale Verfahrenspraktiken (best practices) für die Einrichtung effektiver Strukturen

Für effektive Strukturen kommen fünf optimale Verfahrenspraktiken in Frage, von denen die erste in den OECD-Leitlinien empfohlen wird:

- Eine vorrangig zuständige Arbeitseinheit, die im Zentrum oder jedenfalls in der Nähe des Regierungszentrums angesiedelt ist – mit oder ohne Netz von Außenstellen in den wichtigsten Ministerien bzw. Generaldirektionen;
- Eine vorrangig zuständige Arbeitseinheit, die in einem nicht dem Regierungszentrum zuzurechnenden Teil der Regierung angesiedelt ist (z. B. Ministerium für öffentliche Verwaltung oder Wirtschaftsministerium), dann wahrscheinlich aber jedenfalls mit einem Netz von Außenstellen;
- Ein interministerieller Koordinierungsausschuss;
- Ein Netzwerk von Arbeitseinheiten/Zuständigkeiten zwischen den wichtigsten Ministerien bzw. Generaldirektionen, mit oder ohne Unterstützung durch eine zentrale Arbeitseinheit; und
- Eine regierungsexterne Stelle (eine solche Stelle kann sich besonders auch dafür eignen, zur Abschätzung der Konsequenzen bereits bestehender Rechtsvorschriften herangezogen zu werden).

Selbstverständlich lassen sich einige dieser Optionen kombinieren, um die geeignetste Lösung für eine bestimmte Regierung herbeizuführen. Ebenso können spezifische Arbeitseinheiten für die Erfüllung bestimmter Einzelaufgaben geschaffen oder damit beauftragt werden (wobei die den Gesamtprozess steuernde Stelle/Struktur hierüber auf dem laufenden gehalten werden muss, damit ein koordinierter Ansatz gewährleistet bleibt).

Bei jeder einzelnen dieser Optionen kann in Mitgliedstaaten mit föderativer Struktur für die zentrale und die anderen Regierungsebenen gesondert entschieden werden.

Über die Frage einer angemessenen Schulung und einer begrenzten Harmonisierung der Ausbildung unter Zuhilfenahme neuer wie bestehender Methoden und Instrumente könnte von einer speziellen Arbeitsgruppe befunden werden, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission dazu gemeinsam eingesetzt wird.

7.6 Häufige Probleme

Die spezifischen Probleme, auf die eine nationale Regierung oder die Europäische Kommission stößt, werden in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Organisationsform und dem rechtlichen Kontext variieren. Dennoch gibt es bestimmte Probleme, die für viele relevant sind:

- **Föderative/regionale Struktur.** Wo die Zuständigkeit für eine bestimmte Frage nicht vollständig auf der nationalen Ebene liegt, kann die Einrichtung einer einzigen

Stelle/Struktur zu Spannungen führen. In solchen Fällen besteht eine guter Lösungsweg oft darin, die unterhalb der nationalen Ebene angesiedelten Regierungen/Verwaltungen zu ermutigen, ihrerseits gleichgeartete Stellen/Strukturen einzurichten und die Zusammenarbeit zwischen diesen und ihren nationalen Pendanten zu fördern.

- **Absteckung der Zuständigkeiten.** Nach der Tradition einiger Regierungen haben nur wenige Teile oder es hat gar kein Teil das Recht, sich in die Tätigkeit der jeweils anderen einzuschalten – geschweige denn, ein Veto einzulegen. Fast immer stößt die vermeintliche „ungerechtfertigte Einmischung“ anderer auf starke Ablehnung. Dies kann zum Teil durch den Aufbau eines Netzwerks zwischen allen Beteiligten abgefangen werden, welches mit der entsprechenden Funktion zum Zweck einer erhöhten Akzeptanz des Systems betraut ist. Wo immer dies möglich ist, kann es hilfreich sein, die Steuerung in einem Teil der Verwaltung anzusiedeln, der ohnedies über gewisse Befugnisse verfügt, sich einzuschalten.
- **Unzureichende Mittel.** Jede gewählte Struktur, wenn sie effizient tätig werden soll, muss mit ausreichenden Mitteln für Schulung, Anleitung und Überwachung ausgestattet werden. Auch der Gesamtumfang der Verwaltung ist nicht ohne Bedeutung: kleinere Verwaltungen haben im allgemeinen mehr Probleme bei der Aufbringung von Mitteln als größere. Auch aus diesem Grund wird eine starker politischer Rückhalt benötigt.

7.7 Für eine neue Kultur besserer Rechtsetzung

Da bessere Rechtsetzung ein zentrales öffentliches Gut ist, ist es höchste Zeit für einen grundlegenden kulturellen (mental) Wandel, für eine grundlegend neue Art von Denken und Handeln auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung. In der Bevölkerung, bei den Institutionen und vor allem bei denjenigen, die sich mit der Konzeption von Rechtsvorschriften befassen, gilt es, den Weg für ein entsprechend wachsendes Allgemeinbewusstsein zu bereiten.

Es bedarf energischer Anstrengungen der Parlamente, Regierungen und europäischen Institutionen, die zum einen auf die breite Öffentlichkeit und zum anderen auf die nationalen Regierungen und die Europäische Kommission ausgerichtet sein müssen.

Vor allem im Hinblick auf die folgenden vier Aspekte besteht Handlungsbedarf:

- Gezielte öffentliche Sensibilisierungsmaßnahmen – auch im Wege der Öffentlichkeitsarbeit – zur Förderung der angepeilten Ziele. Dazu gehört vorrangig die Vermittlung der Überzeugung – in Wort und Tat –, dass eine einfachere und eine Rechtsetzung besserer Qualität durchaus möglich und erreichbar ist;
- Äußerste Transparenz der angewandten Gesamtstrategie, verbunden mit hinreichenden Werbemaßnahmen und Hinweisen auf die unternommenen Anstrengungen und die erzielten Erfolge;
- Aktive Einbeziehung der Zivilgesellschaft in diese Anstrengungen (siehe Abschnitt 4); und
- Kompetente Schulung des Personals auf breiter Basis.

Angemessen qualifiziertes Personal wird sowohl bei der vorgeschlagenen zentralen, strategischen Managementstelle/Struktur als auch bei den relevanten Ministerien bzw. Generaldirektionen benötigt. Die Methoden und Instrumente zur Gewährleistung der Qualität der Rechtsetzung müssen all den Bediensteten zur Verfügung stehen, die an der Vorbereitung der Rechtsetzung oder ihrer Evaluierung beteiligt sind.

Das Hauptziel der Schulungsmaßnahmen besteht, neben der Vermittlung der entsprechenden technischen Kenntnisse, in der Heranbildung von Verantwortungsbewusstsein und eigenverantwortlichem Engagement innerhalb der für ein Gesetzesvorhaben zuständigen fachlichen Arbeitseinheiten, so dass die Berücksichtigung qualitativer Maßstäbe bei ihren Rechtsetzungsvorschlägen immer mehr zu einer Selbstverständlichkeit wird. Dies wäre ein entscheidender Schritt sowohl in Richtung auf die Entwicklung von fachlicher Kompetenz wie auch in Richtung auf den zitierten, unverzichtbaren Mentalitätswandel.

Über die Frage einer angemessenen Schulung und des Grads, zu dem sie allen Verwaltungen gemeinsam vermittelt werden kann, könnte von einer speziellen Arbeitsgruppe befunden werden, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission gemeinsam eingesetzt wird.

7.8 Empfehlungen

1. Die nationalen Regierungen und die Europäische Kommission müssen das Thema der besseren Rechtsetzung zu einem Strategiepunkt und einer gemeinsamen Priorität machen, wobei der Schwerpunkt auf der Frage der (organisatorischen) Strukturen liegen muss.
2. Zur Erzielung eines grundlegenden Wandels müssen die folgenden wesentlichen Schwerpunktaufgaben erfüllt werden:
 - Einrichtung präziser Organisationsstrukturen, die gewährleisten, dass die Regeln für bessere Rechtsetzung in der Praxis auch eingehalten werden, und
 - Heranbildung einer neuen Kultur des Denkens und Handelns.
3. Teilanstrengungen sind nicht erfolversprechend – gebraucht wird ein strategisches Gesamtkonzept. Ein Schlüsselement einer solchen Gesamtstrategie muss darin bestehen, mit Hilfe von politischen und von Öffentlichkeitsmaßnahmen bei den Regierungen/Verwaltungen, politischen Entscheidungsträgern und Bürgern auf breitester Basis ein Bewusstsein dafür zu entwickeln, dass die Einhaltung der Regeln für bessere Rechtsetzung notwendig ist, um das gesamte Rechtsetzungssystem transparenter zu gestalten.
4. Die Strukturen sind ein sehr sensibler Bereich. Daher werden die Kommission und die Mitgliedstaaten die vorliegenden Empfehlungen entsprechend ihrer jeweiligen besonderen Situation prüfen und umsetzen. Dennoch werden nachhaltige Bemühungen sowohl in den meisten Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene unverzichtbar sein. In den meisten Fällen ist es völlig unentschuldig, nichts zu tun.
5. Es bedarf eines starken politischen Rückhalts vonseiten der gesamten nationalen Regierung bzw. der Europäischen Kommission, besonders auch des jeweiligen Regierungschefs bzw. des Kommissionspräsidenten.
6. Es sollte ein horizontal angelegtes Gesamtkonzept geben, das alle Ministerien bzw. Generaldirektionen erfaßt.
7. Eine sehr enge Verbindung des Prozesses zur strategischen Gesamtplanung der Regierung/Verwaltung sind dringend zu empfehlen.
8. Für die Steuerung des Prozesses sollte eine vorrangig zuständige Arbeitseinheit in Betracht gezogen werden, die vorzugsweise (entsprechend den Leitlinien der OECD) im Zentrum oder jedenfalls in der Nähe des Regierungszentrums angesiedelt ist.

9. Es wird ein ausgewogener Mix aus dezentralisierter Anwendung der Instrumente und zentralem Management und Monitoring empfohlen, wobei die für die jeweiligen Fachfragen zuständigen Bediensteten die eigentliche Arbeit im Hinblick auf bessere Rechtsetzung bzw. Vereinfachung durchführen, während das Gesamtmanagement und die Fragen der Steuerung des Prozesses Verantwortung der speziellen Stelle/Struktur sind, die dafür bestimmt oder geschaffen worden ist.
10. Diese Stelle/Struktur muss – kraft ihrer qualifizierten Mitarbeiter mit breit angelegtem Sachverstand, ihrer besonderen Position in der Verwaltung, ihrer anerkannten Autorität und schließlich ihrer Fachkenntnisse im Bereich des Management von Rechtsetzungsinstrumenten – in der Lage sein, die Einhaltung des Gesamtprozesses sicherzustellen, der insgesamt zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung führt. Gleichzeitig muss diese Stelle/Struktur über ein hinreichendes Maß an Unabhängigkeit und Objektivität gegenüber denjenigen verfügen, die für die Ausarbeitung von Rechtsetzungsakten zuständig sind. In der Regel liegt es nicht im Aufgabenbereich der Stelle/Struktur, den substantiellen Inhalt von Regelungen zu beeinflussen.
11. Hauptaufgaben der besagten Stelle/Struktur sind Entwicklung und Management der erforderlichen Strategie und der Instrumente, Beratung, Überwachung und Koordinierung des Programms für bessere Rechtsetzung. Zudem kann dieser Stelle/Struktur auch eine Art Wächterfunktion zugeordnet werden, wonach ein Vorhaben im legislativen Prozess nur dann weiterbehandelt werden kann, sofern eine tauglich erscheinende Bewertung seiner Qualität vorliegt.
12. Es sollte auf breiter Basis für eine kompetente Schulung des gesamten relevanten Personals gesorgt werden.
13. In Anerkennung der uneingeschränkten Souveränität der Parlamente und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ausschließlich sie selbst in dieser Frage befinden können, sollten sie aufgefordert werden, sich ihrerseits stärker für den Prozess der besseren Rechtsetzung einzusetzen und sich in ein entsprechendes Gesamtsystem einzubringen.

TEIL III EMPFEHLENSWERTE PRAKTIKEN IN BEZUG AUF DIE EU-EBENE

1 Einführung

Außerhalb der Bereiche, in denen ausschließlich Gemeinschaftskompetenz besteht (wie etwa in Fragen des internationalen Handels), hat sich die Rechtsetzung auf europäischer Ebene nach dem Gebot der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu richten. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist eine Rechtsetzung auf europäischer Ebene nur dann gerechtfertigt, wenn

- der regelungsbedürftige Sachverhalt transnationale Aspekte aufweist, die durch ein Vorgehen der Mitgliedstaaten allein nicht in zufriedenstellender Weise geregelt werden können;
- ein Vorgehen der Mitgliedstaaten allein oder eine unterlassene Regelung auf europäischer Ebene zu einem Konflikt mit den Anforderungen des Vertrages führen würde, oder ansonsten die Interessen der Mitgliedstaaten in schwerwiegender Weise beeinträchtigt würden; und
- ein Vorgehen auf europäischer Ebene aufgrund des breiteren Ansatzes und der Wirkungen, verglichen mit einem Vorgehen auf Ebene der Mitgliedstaaten, mit eindeutigen Vorteilen verbunden ist.

Die meisten europäischen Rechtsetzungsinitiativen in Bereichen von geteilter Regelungskompetenz dienen der Annäherung der nationalen Vorschriften in Bereichen, in denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht hinreichend funktioniert, wodurch sich Hindernisse für den Binnenmarkt ergeben. Während der vergangenen zehn Jahre ist die europäische Rechtsetzung jedoch immer stärker in neue Bereiche vorgedrungen, die zuvor in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen. Typische Beispiele hierfür finden sich in den Bereichen Umweltschutz, Verbraucherschutz, Soziales, Gesundheitsschutz und Sicherheit, wo es nicht immer nationale Vorschriften gibt, oder wo zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen die europäische Dimension zwingend mit berücksichtigt werden muss.

Obwohl die Kommission nach dem Vertrag ihre Initiativfunktion allein für Rechtsetzungsinitiativen auf europäischer Ebene wahrnimmt, sollte man sich vor Augen halten, dass sich der Ursprung ihrer Vorschläge folgendermaßen aufschlüsseln lässt:

- 20–25 % sind Vorschläge aufgrund von Entschlüssen des Rates oder des Europäischen Parlaments oder aufgrund von Aufforderungen vonseiten der Sozialpartner oder der Wirtschaftsbeteiligten;
- Rund 30 % ergeben sich aus internationalen Verpflichtungen der EU;
- 10–15 % beziehen sich auf Verpflichtungen aufgrund des Vertrages oder des Sekundärrechts; und
- Rund 20 % dienen der Aktualisierung bestehender europäischer Regelungen.

Zur Verbesserung der Rechtsetzungsqualität auf EU-Ebene bedarf es einer Strategie, in der sämtliche relevanten Aspekte berücksichtigt werden, und in die der gesamte Lebenszyklus eines Rechtssetzungsakts auf europäischer Ebene einbezogen ist. Dies bedeutet, dass

sämtliche Betroffenen während des gesamten Entscheidungsprozesses voll einbezogen und darauf eingeschworen werden müssen, d. h. alle Europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten.

2 Die Wahl der Instrumente: Verordnung oder Richtlinie

Eine für die europäische Ebene typische Frage betrifft die Wahl der Rechtsinstrumente – in den Fällen, wo dies aufgrund des Vertrages möglich ist. Dabei hat man zur Einführung neuer rechtlicher Vorschriften zwischen einer Verordnung oder einer Richtlinie zu wählen. Der in diesem Zusammenhang formulierte Vorbehalt ist dabei durchaus entscheidend – bei zahlreichen Artikeln des Vertrags besteht nämlich keine Wahl: entweder sind Richtlinien (z. B. bei den Artikeln 94 und 96) oder Verordnungen (z. B. bei Artikel 89) vorgeschrieben. Selbst in Bereichen, zu denen es im Vertrag keine Vorgaben gibt (wie bei Artikel 95), hat es zuweilen eine politische Entscheidung zugunsten von Richtlinien gegenüber Verordnungen gegeben.

In denjenigen Fällen, in denen die Wahlfreiheit gegeben ist, besagt das Protokoll zum Vertrag von Amsterdam zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit klar, dass – *ceteris paribus* – Richtlinien gegenüber Verordnungen vorzuziehen sind.

Zugunsten eines stärkeren Rückgriffs auf Verordnungen wird häufig das Argument vorgebracht, dass damit der Gesetzgebungsprozess beschleunigt würde, da die Mitgliedstaaten die vereinbarte Regelung nicht mehr eigens in nationales Recht umsetzen müssen. Dies ist jedoch nur ein Aspekt dieser Problematik, denn in zahlreichen Fällen wird sich die Verhandlungsphase bei einer Verordnung länger hinziehen als bei einer Richtlinie, und dies gerade, weil die Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit haben, die eigene Umsetzung in nationales Recht vorzunehmen, weshalb es umso wichtiger für sie wird, dass die nationalen Besonderheiten bereits in der Verhandlungsphase vollständig mit berücksichtigt werden.

Eine weitere Komplikation ergibt sich nach Festlegung der Verordnung. Da die Mitgliedstaaten noch nicht die Möglichkeit der Umsetzung der Verordnung in eigenes nationales Recht hatten, lassen sich die unbeabsichtigten und potentiell recht schwerwiegenden Auswirkungen auf die übrige nationale Rechtsordnung wesentlich schwerer mildern. Wird beispielsweise in einer Verordnung für jeden Mitgliedstaat genau festgelegt, welche Sanktionen bei einem Verstoß zur Anwendung kommen sollten? Wenn ja, dann könnte dies sehr weitreichende Konsequenzen haben und wenn nicht, wie will man der Verordnung dann den nötigen Biss verleihen?

Demnach ist die Gruppe **nicht** überzeugt, dass vieles dafür spricht, Verordnungen grundsätzlich gegenüber Richtlinien den Vorzug zu geben. Dennoch ist sich die Gruppe darin einig, dass im Einzelfall mehr darauf geachtet werden muss, welches Instrument besser geeignet ist. Einige Verordnungen sind unnötig umständlich formuliert und komplex, und ihr Ziel ließe sich besser im Wege einer allgemeiner formulierten Richtlinie erreichen. Andererseits kann gerade die Freiheit, die eine Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Einführung oder Beibehaltung nationaler Bestimmungen lässt, zu einer unnötigen Disharmonie zwischen den Mitgliedstaaten führen, wo eine einheitlich angewendete Verordnung die Dinge unter Bedingungen vereinfacht hätte, die für alle betroffenen Parteien akzeptabel gewesen wären.

3 Anwendung der Folgenabschätzung (RIA) auf EU-Ebene

In diesem Abschnitt geht es um die Beschreibung eines **Prozesses der Folgenabschätzung**, der für europäische Vorschläge in Frage kommen könnte, wobei die Rollen und Zuständigkeiten von Parlament, Kommission, Rat und Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung europäischer Rechtssetzungsakte⁷ berücksichtigt werden. Viele Aspekte der „best practice“, die in diesem Bericht beschrieben werden, sind natürlich bereits auf EU-Ebene in Anwendung oder werden derzeit eingeführt (siehe dazu z. B. das Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ (Governance). In diesen Fällen geht es mehr um eine Ausdehnung und Konsolidierung der derzeitigen „good practice“ und weniger um die Einführung völlig neuer Verfahren und Anforderungen.

Die Anfangsphase der Ausarbeitung einer Rechtssetzungsmaßnahme auf EU-Ebene findet innerhalb der Kommission statt, da sie aufgrund des Vertrags allein das Initiativrecht innehat. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass selbst in diesem Frühstadium der Arbeiten eine **Vorabbewertung** vorgenommen wird (siehe Abschnitt 3.5), allein schon deshalb, weil eine Entscheidung der Kommission, eine Regelung vorzuschlagen, letzten Endes praktisch immer zu einer Regelung auch auf Ebene der Mitgliedstaaten führt. Diese Bewertung wäre der Einstieg in einen flankierenden Prozess, der gleichzeitig fester Bestandteil des politischen Ausgestaltungsprozesses würde. So könnte man z. B. verlangen, dass eine derartige Vorabbewertung durchgeführt und veröffentlicht werden müsste, bevor ein bestimmter Punkt in das Jahresarbeitsprogramm der Kommission aufgenommen werden könnte. Handelt es sich bei dem anstehenden Vorschlag um die Weiterentwicklung eines bestehenden Vorhabens, könnte die Bewertung als Teil eines Überarbeitungsprozesses durchgeführt und zur Abklärung neuer Vorschläge verwendet werden.

Häufig erweist sich der erste Versuch einer Vorabbewertung als ebenso nützlich für die Aufdeckung von Wissenslücken wie zur Erschließung neuen Wissens. Im Laufe des politischen Ausgestaltungsprozesses innerhalb der Kommission können die intern und extern gewonnenen Erkenntnisse und verfügbaren Informationen zur **schrittweisen Auffüllung dieser Wissenslücken** verwendet werden. Ergibt sich bei der Vorabbewertung, dass ein Vorhaben den Relevanz-Test erfüllt (siehe Abschnitt 3.5), sind weitere Arbeiten zur Vorbereitung einer eingehenderen Bewertung erforderlich (siehe Abschnitt 3.5). Ein erster Vorentwurf dieser **eingehenderen Bewertung** wäre ein entscheidender Bestandteil der informellen und formellen Konsultationen, die die Kommission durchführt. Dabei wären alle Beteiligten und insbesondere die Mitgliedstaaten gefordert und müssten die erforderlichen Informationen beisteuern. Wird das Dossier dann den Mitgliedern der Kommission zur Annahme vorgelegt, würde die Endfassung der ausführlichen Bewertung zusammen mit dem Vorschlag vorgelegt und spätestens zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des eigentlichen Vorschlags ebenfalls mit veröffentlicht.

Da die Wirksamkeit (Nutzen) und die Kosten eines Vorschlags stark von der Art der Umsetzung und Durchsetzung abhängen, müsste bei der eingehenderen Bewertung ein Hinweis darauf vorgenommen werden, in welchem Maße die praktischen **Umsetzungsmodalitäten** berücksichtigt wurden. Dazu gehören zweckmäßigerweise die Kosten- und Nutzelemente, die mit verschiedenen Umsetzungszeiträumen verbunden wären, da diese große Aus-

⁷ Dieses System könnte bei entsprechender Anpassung auch für Vorschläge in Frage kommen, die die Kommission aufgrund von Prozessen wie dem Sozialen Dialog unterbreitet.

wirkungen haben können und daher anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten abgeklärt werden müssten.

Die nächste Phase des Prozesses ist die Erörterung im **Europäischen Parlament** und im **Rat**. Beide Institutionen müssten sich verpflichten, Vorschläge erst dann zu prüfen, wenn ihnen die vorstehend beschriebene eingehendere Bewertung der Kommission vorliegt (oder gegebenenfalls die Vorabbewertung, aus der hervorgeht, dass für eine eingehendere Bewertung kein Anlass besteht). Ausgenommen wären Dringlichkeitsfälle.

Von den Parlamentariern oder den Mitgliedstaaten vorgeschlagene Änderungen zum Vorschlag der Kommission können mit erheblichen Auswirkungen verbunden sein. Um die Integrität des Prozesses zu wahren, sollten Rat und Parlament daher im Idealfall auf eine Bewertung der Auswirkung signifikanter und substantieller Änderungsvorschläge zur Fundierung ihrer Entscheidungsfindung zurückgreifen können. Bei diesen signifikanten und substantiellen Änderungen sollte gegebenenfalls diejenige Person oder Instanz, die diese Vorschläge unterbreitet, gleichzeitig mit angeben können – und dies gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Kommission, – welche voraussichtliche Wirkung sie in etwa haben dürften. Nach diesem Modell würde sich die Folgenabschätzung zumindest auf den gleichen Bereich erstrecken wie die vorstehend beschriebene Vorabbewertung und würde den Abgeordneten und Ministern vorliegen, bevor diese über Änderungsanträge abstimmen würden. Gegebenenfalls könnte die Kommission – soweit der Vertrag dies zulässt – eine vorübergehende Aussetzung der Erörterung beantragen, um in der Zwischenzeit eine eingehendere Bewertung vornehmen zu können.

Als Teil ihrer Stellungnahmen zum Gemeinsamen Standpunkt und den Änderungsvorschlägen des Parlaments könnte die Kommission ebenfalls eine überarbeitete Fassung der Schlüsselemente ihrer ursprünglichen eingehenden Bewertung beifügen. Dies wären nicht nur wertvolle Informationen für die anderen Institutionen, sondern gäbe der Kommission auch die Gelegenheit, sich nochmals zu überlegen, ob ihr ursprünglicher Vorschlag tatsächlich so stark geändert wurde, dass er im Einklang mit den Zusagen der Kommission im Weißbuch zur Governance zurückgezogen werden sollte.

3.1 Weitere Empfehlungen

1. Die Kommission sollte weiterhin rasch zu einem neuen, umfassenden und ausreichend mit Mitteln ausgestatteten Folgenabschätzungssystem übergehen, mit dem sich ihre Vorschläge mit eventuellen Auswirkungen auf die Rechtslage erfassen lassen. Dieses System sollte auf den Empfehlungen in diesem Bericht basieren, einschließlich eines ersten Rasterprozesses („screening“), an den sich in geeigneten Fällen eine eingehendere angemessene Folgenabschätzung anschließen würde.
2. Parlament, Rat und Mitgliedstaaten sollten diese Bewertung bei der Ausgestaltung des Vorschlags berücksichtigen. Wie hier praktisch vorgegangen werden könnte, würde in einer Vereinbarung mit der Kommission festgelegt.
3. Die federführenden zuständigen Beamten in der Kommission sollten die RIAs vorrangig mit Hilfe von Schulungs- und Beratungsmaßnahmen und Unterstützung durch Kompetenzzentren und gegebenenfalls unter Einsatz wirtschaftlicher Beratung sowie wissenschaftlicher Untersuchungen und von Beiträgen aus der Wirtschaft und vonseiten anderer Betroffener ausarbeiten.

4. Die Dienststellen der Kommission sollten Vorabbewertungen vornehmen und veröffentlichen, bevor ein Vorschlag ins Jahresarbeitsprogramm der Kommission aufgenommen wird.
5. Die Dienststellen der Kommission sollten eine eingehendere Bewertung vornehmen, bevor ein Vorschlag für eine politische Maßnahme angenommen wird, es sei denn, die Vorabbewertung hat eindeutig ergeben, dass dieser Vorschlag keine wesentliche Wirkung hat.
6. Im Interesse von Transparenz und Rechenschaftspflicht sollte die Kommission die eingehendere Bewertung spätestens mit der formellen Annahme des sachpolitischen Vorschlags durch das Kollegium der Kommissare veröffentlichen.
7. Rat und Parlament sollten Vorschläge nur dann prüfen, wenn ihnen eine eingehende Rechtsfolgenabschätzung beiliegt (oder gegebenenfalls sich aus der Vorabbewertung eindeutig ergeben hat, dass eine eingehendere Bewertung nicht erforderlich ist). Ausgenommen sind Dringlichkeitsfälle. Jede Institution sollte dies formell festlegen und als Teil einer Grundsatzvereinbarung für eine bessere Rechtsetzung betrachten.
8. Zur Wahrung der Integrität des Prozesses sollten Rat und Parlament auf eine Bewertung der Auswirkungen signifikanter und substanzialer Änderungsvorschläge zur Fundierung ihrer Entscheidungsfindung zurückgreifen können. Bei diesen signifikanten und substanzialen Änderungen sollte gegebenenfalls diejenige Person oder Instanz, die diese Vorschläge unterbreitet, gleichzeitig mit angeben können – und dies gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Kommission, – welche voraussichtliche Wirkung sie in etwa haben dürften. Gegebenenfalls könnte die Kommission – soweit der Vertrag dies zulässt – eine vorübergehende Aussetzung der Erörterung beantragen, um in der Zwischenzeit eine eingehendere Bewertung vornehmen zu können.
9. Als Teil ihrer Stellungnahmen zum Gemeinsamen Standpunkt und den Änderungsvorschlägen des Parlaments könnte die Kommission ebenfalls eine überarbeitete Fassung der Schlüsselemente ihrer ursprünglichen eingehenden Bewertung beifügen.
10. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten den Austausch vorbildlicher Verfahrenspraktiken auf diesem Gebiet untereinander und mit anderen Verwaltungen fördern.
11. In Einklang mit dem Cardiff-Prozess sollte die EU robuste Indikatoren für eine bessere Rechtsetzung entwickeln.
12. Die EU sollte überlegen, wie man das Interesse der Wissenschaft und europäischer „Think tanks“ an RIAs und den dabei angewandten Methoden zur Verbreiterung der Wissensgrundlagen und der potentiellen Inputs aktiv fördern kann.

4 Konsultationen in der EU

Die in Abschnitt 4 vorgenommenen Erwägungen gelten sowohl für den Rechtsetzungsprozess auf europäischer als auch für derartige Prozesse auf nationaler Ebene.

Konsultationen auf europäischer Ebene sind ein entscheidendes Element im Rechtsetzungsprozess. (vgl. dazu auch Protokoll Nr. 30 des Vertrags von Amsterdam). Als Teil der allgemeinen Leitlinien für den Rechtsetzungsprozess greift die Kommission dabei auf verschiedene Instrumente zurück. Das Jahresarbeitsprogramm der Kommission enthält die politischen Prioritäten und gibt die Bereiche an, in denen die Kommission Konsultationen vorzunehmen gedenkt.

Außerdem organisiert die Kommission Seminare und Konsultationen mit besonderen beratenden Ausschüssen und Gruppen unabhängiger Sachverständiger sowie die Konsultationen mit den Sozialpartnern. Ein entscheidendes Element sind dabei die Grün- und Weißbücher und Arbeitsprogramme, die die Grundlage für begründete Reaktionen der betroffenen Parteien bilden können. Eine frühzeitige breit angelegte und systematische Konsultation und ein Dialog unter Einbeziehung aller betroffenen Parteien sind für den Rechtsetzungsprozess auf europäischer Ebene von ausschlaggebender Bedeutung und sollte zentraler Bestandteil dieses Prozesses sein.

Das Europäische Parlament und seine Ausschüsse holen im Wege von Konsultationen und öffentlichen Anhörungen regelmäßig die Meinung der Öffentlichkeit und von Sachverständigen ein. Einige Mitgliedstaaten konsultieren systematisch die Betroffenen auf nationaler Ebene zu Vorschlägen, die dem Rat vorliegen.

Die europäischen Bürger und die nationalen Parlamente sollten (z. B. über ihre spezialisierten Europaausschüsse) ermutigt werden, im europäischen Konsultationsprozess eine aktivere Rolle zu übernehmen.

Zur Zeit besteht keine hinreichende Klarheit darüber, wie solche Konsultationsprozesse ablaufen, und auf wen die Institutionen hören. So unterhält die Kommission z. B. fast 700 Ad-hoc Konsultationsgremien in einer Vielzahl von Politikbereichen. Der zunehmende Umfang internationaler Verhandlungen erfordert zusätzliche Ad-hoc Konsultationen. Dieses unhandliche System bedarf einer Rationalisierung, um seine Wirkung zu erhöhen und es für diejenigen, die konsultiert und diejenigen, die beraten werden, besser nachvollziehbar zu machen.

Es bedarf nicht zwangsläufig neuer rechtlicher Regelungen für Konsultationsprozesse. Stattdessen empfehlen wir einen Verhaltenskodex (möglicherweise in Form einer Interinstitutionellen Vereinbarung zur Erfassung aller Europäischen Institutionen) unter Berücksichtigung verschiedener Elemente bereits bewährter Verfahrenspraktiken („best practice“) in den Mitgliedstaaten, womit einheitliche Mindeststandards gesetzt werden könnten, die darauf abstellen, wozu wer wann wen und wie zu konsultieren hat. Mit solchen Standards ließe sich das bekannte Risiko verringern, dass die politischen Entscheidungsträger nur auf die Argumente der einen Seite hören oder auf bestimmte Gruppen, die aufgrund von sektoriellen Interessen oder aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit privilegierten Zugang erhalten. Darin liegt eindeutig eine Schwäche der derzeitigen Methode der Ad-hoc Konsultationen bei Kommission und Parlament. Mit diesen Standards dürfte sich die Repräsentativität und die Struktur der Debatte mit und innerhalb der Institutionen verbessern lassen.

In einigen Politikbereichen könnte die Kommission umfassendere Partnerschaftsvereinbarungen aufbauen. Auf Seiten der Kommission würde dies die Bereitschaft zu zusätzlichen Konsultationen über die Mindeststandards hinaus beinhalten. Als Gegenleistung würden sich die konsultierten Organisationen aufgrund dieser Vereinbarung veranlasst sehen, ihre internen Strukturen zu straffen, die Gewähr der Offenheit und Repräsentativität zu bieten und ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, Informationen weiterzuleiten oder in der Diskussion in den Mitgliedstaaten die führende Rolle zu übernehmen.

4.1 Zusätzliche Empfehlungen

Natürlich sollte sich die Kommission nach den bereits verabschiedeten Leitlinien für ihr Vorgehen richten, wie sie z. B. in Protokoll Nr. 30 des Amsterdamer Vertrags festgelegt wurden. (außer in Fällen von besonderer Dringlichkeit oder Vertraulichkeit hat ein Konsultationsprozess stattzufinden, bevor eine bestimmte Rechtsetzung vorgeschlagen wird, und wo immer dies angebracht ist, sind die Konsultationsunterlagen zu veröffentlichen).

Angesichts dieser Erwägungen wird den Europäischen Institutionen des weiteren empfohlen, nach geeigneten Möglichkeiten zur Beachtung der folgenden Maßnahmen zu suchen:

1. Verstärkter Dialog in einer frühen Phase zwischen der Kommission und den betroffenen Parteien und Mitgliedstaaten zur Gewährleistung von Transparenz und demokratischer Offenheit. Im einzelnen sollte damit gewährleistet werden, dass die Folgen eines Rechtsetzungsinstruments – einschließlich der wirtschaftlichen Folgen – abgeklärt sind, bevor die Rechtsetzungsgremien sich formell mit dem Vorschlag befassen.
2. Vor der formellen Vorlage des Vorschlags gegenüber den Rechtsetzungsgremien (z. B. Rat und Parlament) sollte die Kommission innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs den betroffenen Parteien einschließlich der Rechtsetzungsgremien einen spezifischen, jedoch noch vorläufigen Text vorlegen. Dieser Textvorschlag sollte gegebenenfalls mit ausführlichen Erläuterungen versehen werden (Abschnitt 3 der Folgenabschätzung, insbesondere Empfehlung 1).
3. Für die Konsultationen sollten einheitliche Mindeststandards eingeführt werden (z. B. Mindestfristen).
4. Sämtliche laufenden EU-Konsultationen sollten auf Web-Basis registriert werden.
5. Es sollten Netze für spezifische Konsultationen aufgebaut werden.

5 Europäisches Programm zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften

In den letzten Jahren haben die Europäischen Institutionen zahlreiche Initiativen im Hinblick auf die Vereinfachung der Europäischen Rechtsetzung ergriffen (siehe Anhang B). Doch so lobenswert die Ziele und die dabei angewandten Methoden auch sind – ihre Wirkung war doch nie durchschlagend genug, um den allgemeinen Eindruck zu zerstreuen, auf diesem Gebiet sei bisher zu wenig erreicht worden.

Insbesondere was die SLIM-Initiative angeht, lautet die allgemeine Schlussfolgerung, dass SLIM ein äußerst nützliches Unterfangen ist. Die Gruppe begrüßt die wichtigsten Aktionspunkte, die sich aus der Überprüfung von SLIM durch die Kommission ergeben haben, und die auf mehr Rechenschaftspflicht und eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Mitwirkenden abstellen. Die Gruppe begrüßt ebenfalls die Empfehlungen in der Stellungnahme des Europäischen Parlaments. Allerdings ist die Gruppe der Auffassung, dass diese Vereinfachungsinitiative immer noch unter mehreren Einschränkungen leidet.

Zunächst verfügt SLIM nur über einen begrenzten Spielraum, da es lediglich um Rechtsetzung zum Binnenmarkt geht, die mit Auswirkungen für die Unternehmen verbunden ist. Zweitens basiert SLIM auf zielgerichteten Initiativen und verfolgt keine strategische Vision, und schließlich hat sich die Umsetzung der daraus resultierenden Vorschläge als schwierig erwiesen, wobei nur ganz wenige bisher vom Rat und vom Europäischen Parlament angenommen wurden.

Der Binnenmarkt war zweifelsohne der erste und wichtigste Bereich, der eine Vereinfachungsstrategie benötigte, doch ist Vereinfachung ein allgemein angelegter Prozess und muss auf allgemeinerer Ebene angegangen und auch auf andere Regelungsbereiche

ausgerichtet werden, die nicht unbedingt mit dem Binnenmarkt zusammenhängen müssen.

Des Weiteren kann eine Vereinfachungsstrategie nicht länger über die Auswirkungen der Rechtsetzung auf Adressaten außerhalb der Geschäftswelt hinweggehen und sollte daher auch die Rechtsetzung einschließen, die mit Auswirkungen auf den Bürger und die öffentlichen Stellen verbunden ist, die diese umzusetzen haben.

Mit anderen Worten: wir sollten vom SLIM-Konzept zu einem globaleren Ansatz übergehen und die Vereinfachungsmethoden und –instrumente auf die gesamte EU-Rechtsetzung und auf das gesamte Spektrum der davon Betroffenen ausdehnen – kurz, es sollte ein umfassendes „SimpReg Programm“ (SRP) in Angriff genommen werden.

Die Erweiterung des Vereinfachungsprogramms könnte sich als unzureichend erweisen, wenn es nicht in eine strategische Vision eingebettet wird. Wie vorstehend bereits betont, „muss Vereinfachung, wenn sie denn einen wesentlichen Nutzen mit sich bringen soll, nicht nur als ein Projekt, sondern als Prozess verstanden werden“.

Bei diesem breiter angelegten Konzept sollten die Lehren aus der SLIM-Initiative hinsichtlich der Notwendigkeit einer stärkeren politischen Unterstützung, einer wirksameren Koordinierung und eines gestrafften Entscheidungsfindungsprozesses zur Umsetzung der daraus resultierenden notwendigen Veränderungen berücksichtigt werden.

5.1 Das SimpReg-Programm

Angesichts der vorstehend ausgeführten Überlegungen schlägt die Gruppe ein neues fortlaufendes gezieltes Programm zur Vereinfachung der gesamten europäischen Rechtsetzung vor – das „SimpReg Programm“ (SRP). Unter Nutzung der auf EU- und nationaler Ebene gewonnenen Erfahrungen sollte es sich bei diesem Programm um einen gleitenden langfristigen Prozess handeln, wozu die erforderliche Mittelausstattung gehört und wofür **klare Ziele und Prioritäten** vorgegeben sein müssen, die im Wege der intensiven Einbeziehung der Mitgliedstaaten, der Unternehmen, der Verbraucher und anderer Adressaten von Rechtsetzung ermittelt werden müssten (siehe dazu auch Abschnitt 4).

Darüber hinaus sollte dieser Prozess aus jährlichen Schritten bestehen, auf die eine Überprüfung im jeweils nachfolgenden Jahr folgen würde, die dem Europäischen Parlament und dem Rat als Teil des Jahresberichts zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung vorgelegt werden müsste.

In den langfristigen Plänen sollten neben einer Auflistung der vereinfachungsbedürftigen Rechtsakte auch konkrete Maßnahmen enthalten sein, die für das erste Jahr zu ergreifen wären, sowie die Leitlinien, die für die folgenden Jahre gelten würden.

Schließlich ist es notwendig konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame, systematische und rechtzeitige Durchführung des Vereinfachungsprogramms zu gewährleisten. Dazu sollte eine Vereinbarung zwischen den EU-Institutionen zur Beschleunigung des Entscheidungsfindungsprozesses gehören, worin die Bedingungen festzulegen sind, unter denen Vorschläge aus dem SRP im Schnellverfahren („fast-track“) nach den geltenden Vertragsbestimmungen für eine Zustimmung nach der ersten Lesung durch den Mitentscheidungsprozess geleitet würden.

5.2 Zusätzliche Empfehlungen

1. Erstellung eines gleitenden und zielgerichteten Vereinfachungsprogramms (SimpReg Programm oder SRP) für die gesamte bestehende europäische Rechtsetzung (d. h. einschließlich Rechtsetzung mit Auswirkungen auf die Unternehmen, Bürger und öffentliche Stellen).
2. Die EU-Institutionen sollten eine Vereinbarung über die Bedingungen treffen, unter denen Vorschläge aus dem SRP im Schnellverfahren („fast-track“) nach den geltenden Vertragsbestimmungen für eine Zustimmung nach der ersten Lesung durch den Mitentscheidungsprozess geleitet würden.
3. Die EU-Institutionen sollten eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Neufassung treffen.

6 Zugang zur Europäischen Rechtsetzung

Die Zielvorstellungen, die man mit einer rechtswirksamen Konsolidierung des europäischen Rechts verbindet, sind im großen und ganzen die gleichen wie die auf nationaler Ebene. Das Hauptanliegen ist dabei die Rechtsklarheit, womit gewährleistet werden soll, dass die Rechtsetzung verständlich wird und die Information darüber weit verbreitet wird, so dass die Regelung wirksam angewandt werden kann. Dies gilt auch, obwohl die Bürger der Mitgliedstaaten ein weniger unmittelbares Interesse daran haben werden als im Fall eines nationalen Gesetzes (mit Ausnahme von Verordnungen und Richtlinien, für die die Umsetzungsfrist bereits verstrichen ist). Andererseits könnte eine europäische Kodifizierung auch ein Faktor bei der Regulierung der nationalen Rechtsetzungsprozesse werden, und zwar aus zwei Gründen:

6.1 Kodifizierung und internes Recht

In den letzten Jahren haben sich einige Beispiele für Konflikte zwischen Rechtsvorschriften ergeben, die in diese beiden Kategorien fallen. Derartige Konflikte bleiben nicht ohne Folgen für die Finanzen der Mitgliedstaaten (Verstoßverfahren gegen Europäische Verordnungen) und für das konsequente Handeln der nationalen Behörden, die bei der Initiierung europäischer Maßnahmen ebenfalls eine Rolle spielen können.

Kodifizierung – als Instrument zur Vermittlung von Wissen um das Recht – würde sich als Mittel zur Gewährleistung der Einhaltung europäischer Verordnungen anbieten, denn die Nicht-Einhaltung führt allzu häufig zur Verhängung von Geldbußen durch die Gerichte.

Des weiteren dürfte Kodifizierung als Instrument zur Klärung der derzeitigen Rechtslage und der rechtlichen Inhalte den Regierungen bei der Organisation ihrer Arbeitsprogramme helfen, so dass sie Richtlinien innerhalb der vorgeschriebenen Fristen in ihr internes Rechtssystem umsetzen können.

6.2 Kodifizierung und Erweiterung

Die Kodifizierung des gesamten Bestands an Rechtsvorschriften der Europäischen Union dürfte den Beitritt neuer Mitglieder hinsichtlich der Rechtsetzung erleichtern.

Wenn die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten die Rechtsetzungstexte aufgeschlüsselt nach den großen rechtlichen Themenbereichen vorgelegt bekämen, würde dies die notwendige Umsetzung von Richtlinien in ihr nationales Rechtssystem erheblich erleichtern. Außerdem würden sie so leichter mit der Arbeit der Institutionen der Europäischen Union (dies gilt insbesondere für die Gerichte der betroffenen Länder) und mit dem Europäischen Recht vertraut werden.

Diese Form der Unterstützung ist auch unter dem Aspekt erforderlich, dass die Umsetzung und Aufnahme europäischen Rechts in das nationale Recht der betroffenen Länder – je nach dem ob kodifiziert oder nicht – mit dreimal so viel Arbeit (und Verwaltungskosten) verbunden ist. (Das vorgeschlagene Kodifizierungsprogramm würde darauf abzielen, das bestehende Europäische Recht von 80.000 Seiten auf rund 30.000 Seiten und die Gesamtzahl der Rechtsakte um etwa 40 % zu reduzieren).

Aus diesen beiden Gründen sollten die erforderlichen Anstrengungen zur Umsetzung des Programms zur Kodifizierung des Rechts der Europäischen Union bis 2004 zur vorrangigen Angelegenheit erklärt werden.

6.3 Zusätzliche Empfehlung

1. Die Umsetzung eines Plans zur Kodifizierung des europäischen Rechts vor der Erweiterung der EU durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten genießt Vorrang.

7 Wirksame Strukturen und eine bessere europäische Rechtsetzung

Die nationalen Regierungen und die EU sollten gemeinsam eine bessere Rechtsetzung zu einem strategischen Thema und einer gemeinsamen Priorität erklären, wobei die Frage der organisatorischen Strukturen im Mittelpunkt stehen muss. Dies könnte im Wege einer formellen Vereinbarung zwischen den einschlägig betroffenen Gremien untermauert werden, in der ihr gemeinsames Verständnis der Fragestellungen und gegebenenfalls ihre Zustimmung zur Art und Weise ihrer Aufarbeitung festgelegt werden müssten.

7.1 Institutionelle Hindernisse und Schwächen

Wie aus den vorstehend dargelegten Erwägungen deutlich wird (Abschnitt 7), bestehen auf EU-Ebene einige spezifische Hindernisse, die einer Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung im Zusammenhang mit institutionellen Vorkehrungen und organisatorischen Aspekten im Wege stehen.

Viele Gründe für die Komplexität von Rechtsetzung liegen in den den Institutionen innewohnenden Hindernissen, die sich nur über eine Revision des Vertrags beseitigen ließen, falls die Mitgliedstaaten dies für notwendig hielten.

Dazu zählt ein Hindernis, das die Komplexität und die Regelungsdichte auf EU-Ebene ganz besonders bedingt, und das als die „politische Asymmetrie des europäischen politischen Systems“ bezeichnet wurde. Auf der nationalen Ebene ist ein politischer Mechanismus – das kollegiale Handeln der Regierung – gegeben, der bewirkt, dass eine Vielzahl von Interessen

in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht wird. Auf der europäischen Ebene können die Vorschläge zwar von der Kommission kommen, die als kollegiales Organ versucht, die verschiedenen Forderungen und Interessen gegeneinander abzuwägen, doch setzt sich der zuständige Rat nur aus den jeweiligen Fachministern zusammen, die die endgültige Entscheidung zu treffen haben. Diese Asymmetrie hat eine systemimmanente Tendenz zu immer stärkerer Regelungsdichte zur Folge.

Abgesehen von diesen institutionell bedingten Hindernissen gibt es einige Rechtsetzungsaspekte, mit denen man sich innerhalb der derzeitigen institutionellen Struktur auseinandersetzen kann.

Komplizierte Rechtsetzung ergibt sich weitgehend aufgrund der derzeitigen Praktiken innerhalb der Kommission. Rechtsvorschriften werden in der Kommission vorwiegend von über 20 Generaldirektionen ausgearbeitet, unter denen keine perfekte Koordinierung stattfindet. Dies trägt nicht gerade zu einer optimalen kollegialen Vorgehensweise bei und macht häufig die Vorteile zunichte, die durch eine eher beratende Form der Entscheidungsfindung erzielt werden könnten. Zu diesem entscheidenden Thema ist immer wieder angemerkt worden, dass die verschiedenen GDs Richtlinien erstellen, die für sich genommen durchaus mit den Zielen und der Verwaltungskultur einer bestimmten GD vereinbar sind, dass aber die Vereinbarkeit mit den allgemeinen Interessen der EU nur in geringfügigem Maße gewährleistet ist.

Darüber hinaus sind es im allgemeinen die politischen Entscheidungsträger und die einschlägigen Sachverständigen, die die Entwürfe der Rechtsetzungsvorhaben ausarbeiten, während Experten für bessere Rechtsetzung, die zu einer klareren und einfacheren Rechtsetzung beitragen könnten, bisher eine relativ geringe Rolle gespielt haben.

Die vorstehend aufgeführten Faktoren werden zuweilen dadurch verschärft, dass keine systematische und begründete Evaluierung der Kosten vorgenommen wird, die mit derart komplizierten Vorschriften auf europäischer Ebene verbunden sind. Zwar hat die EU eine Reihe von Ad-hoc Maßnahmen ergriffen, doch hatten diese nur begrenzte Wirkung, da es an einem allgemeinen politischen Rahmen zur Förderung der Rechtsvereinfachung fehlt.

Daher sollte ein höheres Maß an Koordinierung im Entscheidungsprozess sowohl innerhalb der Kommission als auch im Rat und im Europäischen Parlament angestrebt werden (siehe dazu auch das Weißbuch der Kommission zum „Besseren Regieren“).

7.2 Zusätzliche Empfehlungen

1. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen sollten die bessere Rechtsetzung zu einem strategischen Thema und zu einer gemeinsamen Priorität unter besonderer Berücksichtigung der Frage der organisatorischen Strukturen machen. Dies könnte durch eine formelle Vereinbarung zwischen den relevanten Gremien untermauert werden, in der das gemeinsame Verständnis dieser Thematik und gegebenenfalls die Zustimmung zur geplanten Vorgehensweise festgehalten wird.
2. Alle Kommissionsmitglieder müssen sichtbar hinter diesem Streben nach besserer Rechtsetzung stehen, ganz besonders der Präsident.
3. Die Kommission sollte eine wirksame, gut ausgestattete Struktur zur Förderung und Unterstützung ihrer Tätigkeiten im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung schaffen.

Diese Struktur sollte möglichst enge Verbindungen zur Strategieplanungsfunktion des Generalsekretariats aufweisen.

4. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten an die Einrichtung besonderer Arbeitsgruppen denken, um folgende Aspekte zu prüfen:
 - Gemeinsame Schulung
 - Eventuelle Empfehlungen zu Modellstrukturen (Organisation und Verfahren); dabei kann es sich auch um Strukturen handeln, die in Ländern außerhalb der Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen; und
 - Probleme einer vertieften Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive im Bereich einer besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene.

In die Diskussionen dieser Aspekte, vor allen Dingen des zuletzt genannten, sollte auch das Europäische Parlament einbezogen werden.

5. Es sollte ein alle Mitgliedstaaten und die Kommission (sowie gegebenenfalls andere EU-Institutionen) umfassendes Netzwerk für bessere Rechtsetzung eingerichtet werden, um „best practice“ und Sachverstand an andere weitergeben zu können.
6. Innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzbereiche sollten Kommission, Europäisches Parlament und Rat weitere praktische Schritte zur internen Koordinierung und zu mehr Kohärenz zwischen den europäischen Rechtsetzungspolitiken einleiten.
7. Das Europäische Parlament sollte die Initiativen zur Kenntnis nehmen, die von den anderen Institutionen ergriffen werden, und diesen Aspekt bei seiner eigenen Arbeit und internen Koordinierung in gleichem Maße beachten.

8 Innerstaatliche Integration europäischer Rechtsetzung

8.1 Einführung

In diesem Abschnitt soll die innerstaatliche Integration europäischer Rechtsetzung, d. h. die Eingliederung in nationales Recht (bekannt als Umsetzung im Falle der Richtlinien), einschließlich deren Einhaltung und die Durchsetzung, behandelt werden. In diesem Prozess der innerstaatlichen Integration europäischer Rechtsetzung können sich für die Mitgliedstaaten verschiedene Probleme ergeben, wie z. B. solche, die sich auf die Übernahme europäischer Rechtsetzung in ihre nationalen Rechtsordnungen oder auf unklare Definitionen oder Bedeutungen beziehen. Folglich können die Mitgliedstaaten auch Probleme bei der Einhaltung der europäischen Anforderungen oder bei der Durchsetzung auf nationaler Ebene bekommen.

Dieser Teil des Berichts basiert nicht nur auf den Erfahrungen der Gruppe, sondern auch auf den Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen der Kommission zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

In Abschnitt 8.2 werden die Probleme angesprochen, die mit dieser Inkorporierung verbunden sein können, und einige Erläuterungen zu diesen Problemen abgegeben. Abschnitt 8.3 befasst sich mit den Auswirkungen dieser Probleme auf die Einhaltung und die Durchsetzung, und Abschnitt 8.4 enthält Empfehlungen zu beiden Bereichen.

8.2 Eingliederung von Rechtsvorschriften in nationales Recht

8.2.1 Voraussetzungen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, europäische Rechtsetzung innerhalb einer bestimmten Frist in ihre nationale Gesetzgebung einzugliedern. Handelt es sich dabei um eine Richtlinie, spricht man von der Umsetzung (Transposition) in das nationale Recht. Verordnungen und Entscheidungen/Beschlüsse treten unmittelbar ohne die Notwendigkeit einer Umsetzung und ohne nationale politische Gestaltungsfreiheit in Kraft, ziehen jedoch oft die Notwendigkeit nationaler Rechtsänderung nach sich, um ihnen dort Wirksamkeit zu verleihen. Der größte Teil dieses Abschnitts bezieht sich auf die Umsetzung von Richtlinien – bei einer weiter angelegten Bedeutung wird von „Eingliederung“ gesprochen.

Für die Umsetzung europäischer Rechtsetzung in nationales Recht müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein. In seiner Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof in diesem Zusammenhang eine Reihe von Anforderungen hervorgehoben, mit denen insbesondere die Wirksamkeit von Richtlinien und die Rechtssicherheit gewährleistet werden sollen. Diese Erfordernisse können als Voraussetzungen für die Umsetzung europäischen Rechts betrachtet werden. So hat der Europäische Gerichtshof

- Vorgaben zur Beschaffenheit der Umsetzungsakte festgelegt. Danach haben die nationalen Behörden (1) die wirksamste Form von Maßnahmen zu wählen, (2) rechtlich verbindliche Maßnahmen zu verwenden und (3) für die Veröffentlichung der Umsetzungsmaßnahmen zu sorgen;
- Verlangt, dass die Umsetzungsmaßnahmen die effektive und vollständige Anwendung der EG-Gesetzgebung in einer bestimmten und eindeutigen Weise zu gewährleisten haben;
- Festgelegt, dass in Fällen, in denen eine Richtlinie auf die Schaffung von individuellen Rechten abzielt, der Einzelne das volle Ausmaß dieser Rechte aus den nationalen Bestimmungen erkennen und diese Rechte auch vor nationalen Gerichten einklagen können muss;
- Verlangt, dass die Maßnahme zur Umsetzung von Richtlinien die gleiche Rechtsform aufzuweisen hat, die ansonsten für derartigen Regelungen in dem jeweiligen Mitgliedstaat zur Anwendung kommt.

8.2.2 Umsetzungsprobleme

Trotz dieser Vorgaben stoßen die Mitgliedstaaten während ihres Umsetzungsprozesses immer wieder auf Schwierigkeiten. In diesem Abschnitt sollen Probleme im Zusammenhang mit einer korrekten Umsetzung, einer fristgerechten Umsetzung und dem sog. „Gold plating“ (d. h. einer Umsetzung, bei der man über die europäischen Anforderungen hinaus geht) erörtert werden. Die Probleme rühren in erster Linie aus dem Inhalt und der Qualität der europäischen Rechtsetzung und aus der Übernahme in die nationalen Verwaltungsstrukturen und Rechtssysteme her, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben.

8.2.2.1 Korrekte Umsetzung

Korrekte Umsetzung bedeutet, dass die nationale rechtliche Umsetzungsmaßnahme mit der europäischen Rechtsetzung in Einklang steht. Die Wahlfreiheit der nationalen Behörden hinsichtlich der Form und Methode ist aufgrund des Inhalts der europäischen Rechtsetzung

stärker eingeschränkt. Dabei ergeben sich für die Mitgliedstaaten verschiedene Sachzwänge dadurch, dass

- das bestehende Recht des Einzelnen, Richtlinien vor nationalen Gerichten gegen den Staat geltend machen zu können, dazu geführt hat, dass die Unterschiede zwischen Richtlinien und Verordnungen geringer geworden sind; und
- die Richtlinien immer mehr technischen Charakter aufweisen und immer mehr ins Detail gehen.

Diese zweite Einschränkung bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien Probleme bekommen können. Darüber hinaus führt der Mangel an Einfachheit, Klarheit und Zugänglichkeit ebenfalls zu Problemen bei der Umsetzung von Richtlinien. Zur Behebung dieser Schwierigkeiten könnten sich die gemeinsamen Leitlinien zur Qualität europäischer Rechtsetzung gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1998 als hilfreich erweisen.

Solche Probleme können auch durch Kompromisse im Rat ausgelöst werden, die dazu führen, dass sich die unterschiedlichen Standpunkte der Unterhändler in der neuen Rechtsvorschrift widerspiegeln. Zuweilen werden jedoch im Wege der europäischen Rechtsetzung auch neue rechtliche Konzepte und Begriffe eingeführt, die den Mitgliedstaaten unbekannt sind und im Widerspruch zu den nationalen Strukturen und Rechtssystemen stehen können.

Natürlich sind Inhalt und Qualität der europäischen Rechtsetzung nicht der einzige Faktor, der bei der Umsetzung zu Problemen oder Unterschieden führen kann. Unterschiedlichkeiten ergeben sich häufig auch aus der nationalen Praxis, aus Unterschieden nationalen Rechts und aus einer anderen Rechtskultur. Steht die nationale Verwaltungsstruktur eines Mitgliedstaats nicht mit den Zielen der europäischen Rechtsetzung in Einklang, kann es zu Problemen und unterschiedlichen Umsetzungen kommen.

Umsetzung kann im wesentlichen nach zwei verschiedenen Ansätzen erfolgen: nach dem zentralisierten oder dezentralisierten Ansatz. Natürlich können alle Ansätze variiert werden. Hier geht es nicht darum, einem Ansatz den Vorzug zu geben, noch sollen spezifische Empfehlungen für den einen oder den anderen Ansatz abgegeben werden. Daher werden in Abschnitt 8.4 Empfehlungen abgegeben, die für beide Ansätze nützlich sein können.

Obwohl die Ansätze sehr verschieden sind, gibt es doch einzelne Faktoren, mit denen sich diese Unterschiede erklären lassen, z. B.:

- Eine vorhandene zentrale Koordinierung der Aktivitäten während der Verhandlungsphase und des Umsetzungsprozesses in einem Mitgliedstaat;
- Die Wahl des nationalen Rechtsinstruments in einem Mitgliedstaat;
- Die Verwaltungsstruktur eines Mitgliedstaats (zentralisiert oder dezentralisiert);
- Die Verwaltungs- und politische Kultur in einem Mitgliedstaat;
- Die Mobilität der Beamten in ressortübergreifenden Bereichen sowie der Mangel an direkter Zugriffsmöglichkeit auf ihr Fachwissen durch andere und
- Die tägliche Arbeitsbelastung der Beamten (die höher ausfällt, wenn diese sowohl im Verhandlungs- als auch im Umsetzungsprozess eingespannt sind).

So kann sich insbesondere Fragmentierung (und konkurrierende Befugnisse) negativ auf die Umsetzung auswirken, was sowohl in föderativen als auch in zentralisierten Staaten vorkommt.

8.2.2.2 *Fristgerechte Umsetzung*

Die Umsetzung europäischer Rechtsetzung in nationales Recht hat innerhalb bestimmter Fristen zu erfolgen. Dieser Zeitraum ist bei jeder Richtlinie unterschiedlich festgelegt.

Ist eine Richtlinie umgesetzt, haben die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission darüber in Kenntnis zu setzen (Notifizierung). Bei der Notifizierung handelt es sich um eine formelle Verpflichtung, die lediglich bewirkt, dass die Kommission darüber informiert ist, wann ein Mitgliedstaat die Umsetzung nach seiner subjektiven Meinung als abgeschlossen betrachtet. Sie sagt nichts über die Qualität der Umsetzung aus, noch wird dabei die Meinung der Kommission in dieser Angelegenheit berücksichtigt.

Der regelmäßig von der Kommission veröffentlichte Binnenmarktanzeiger weist den Stand der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten aus und zeigt, dass es hier große Unterschiede gibt. Doch wie eingangs erläutert, sollten diese Zahlen mit Vorsicht betrachtet werden.

Eine fristgerechte Umsetzung ist sowohl für den betreffenden Mitgliedstaat als auch für die anderen Mitgliedstaaten von großer Bedeutung. Durch die mangelnde Kohärenz bei der Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten entsteht die Gefahr weiterer Verzerrungen im Binnenmarkt. Die Qualität der europäischen Rechtsetzung ist durchaus verbesserungsfähig: eine inkorrekte, späte oder ganz unterlassene Umsetzung kann aber zusätzliche Probleme verursachen.

Für die Mitgliedstaaten ist eine fristgerechte Umsetzung nicht immer leicht. Durch Probleme mit dem Inhalt und der Qualität der europäischen Rechtsetzung oder Probleme bei der Übernahme ins nationale Rechtssystem kann es zu Verzögerungen kommen. Einige Mitgliedstaaten haben den Eindruck, dass sie keine Hilfe erhalten, wenn sie die Europäische Kommission bei ihrer Umsetzung um Unterstützung ersuchen. Ein wichtiger Grund dafür, weshalb die Kommission in solchen Fällen nicht reagiert, ist der, dass die Mitgliedstaaten diese Antworten als Möglichkeit zur Rechtfertigung von Entscheidungen verwenden können, die mit dem Geist und dem Buchstaben der Richtlinie nicht vereinbar sind. Die Mitgliedstaaten haben das Gefühl, dass sie nicht sicher sein können, ob sie die Richtlinie tatsächlich korrekt und vollständig umgesetzt haben.

Im Wege eines Dialogs während des Umsetzungsprozesses kann die Kommission bei bestimmten Richtlinien häufig Einsicht in den aktuellen Stand der Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten gewinnen. Diese Informationen sind jedoch für Dritte wie die anderen Mitgliedstaaten nicht zugänglich. Daher können die Mitgliedstaaten nur schwer voneinander und aus gemeinsamen Erfahrungen lernen.

8.2.2.3 *Einführung zusätzlicher Anforderungen („gold plating“)*

Es kommt relativ häufig vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie die Einführung von Vorschriften beschließen, die einschneidender sind als diejenigen, die von der EU vorgegeben wurden. Dieses Phänomen wird zuweilen als „gold plating“ bezeichnet und tritt gewöhnlich dann auf, wenn eine Richtlinie eine Harmonisierung auf einem Mindestniveau vorsieht, oder wenn der Vertrag eine explizite Rechtsgrundlage für strengere nationale Maßnahmen aufweist.⁸ Derartige strengere nationale Maß-

⁸ Als Beispiel wären die Bereiche Binnenmarkt (Artikel 95(4) und (5) EG), Verbraucherschutz (Artikel 129 (5) EG) und Umweltschutz (Artikel 176 EG) zu nennen.

nahmen führen zwangsläufig zu neuen Hemmnissen im Handel und bei der Dienstleistungsfreiheit und müssen daher im Lichte der Vertragsbestimmungen zum freien Waren- und Dienstleistungsverkehr gerechtfertigt werden. Dies ist dann der Fall, wenn der betroffene Mitgliedstaat nachweisen kann, dass diese strengeren nationalen Maßnahmen aus Gründen des im Vertrag oder im Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs anerkannten allgemeinen Interesses erforderlich sind und in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit verbundenen Ziel stehen.

Wenn strengere nationale Maßnahmen als von der Richtlinie verlangt tatsächlich gerechtfertigt sind, entstehen dadurch innerhalb des Binnenmarkts erneut Hindernisse für den Handel und die Erbringung von Dienstleistungen. Daher sollten die Mitgliedstaaten sich sehr sorgfältig überlegen, ob sie in die Gesetzgebungsinstrumente zur Umsetzung einer Richtlinie wirklich zusätzliche Anforderungen aufnehmen sollten.

Außerdem ist zu bedenken, dass strengere nationale Maßnahmen in vielen Fällen als „technische Vorschriften“ im Sinne der Richtlinie 98/34 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften betrachtet werden können. In diesem Fall sollte der betreffende Mitgliedstaat der Kommission von seinem Entwurf Mitteilung machen, die den Entwurf dann an die anderen Mitgliedstaaten weiterleiten würde, damit man in den darauffolgenden drei Monaten Stillhaltezeit diese Maßnahmen auf ihre Wirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel hin überprüfen kann. Ein solches Verfahren kann sich zur Aufdeckung und Behebung von Problemen in einem Frühstadium als nützlich erweisen. Man bedenke in diesem Zusammenhang, dass eine unterlassene Mitteilung solcher Maßnahmen dazu führt, dass diese dadurch gegenüber Unternehmen und Privaten als nicht anwendbar und nicht einklagbar gelten⁹.

8.3 Einhaltung und Durchsetzung

8.3.1 Voraussetzungen für die Einhaltung und Durchsetzung

Der zweite Teil der innerstaatlichen Integration europäischer Rechtsetzung besteht in ihrer Anwendung und Durchsetzung zur Gewährleistung ihrer Einhaltung in der Praxis. Dies ist erforderlich, damit der *effet utile* der europäischen Rechtsetzung erkennbar wird und bezieht nationale Behörden ein, um Verstöße zu verhindern und zu ahnden. Einhaltung und Durchsetzung fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht tragen die zuständigen Behörden innerhalb der Mitgliedstaaten jeweils eigene Verantwortung, in Einklang mit der europäischen Rechtsordnung zu handeln. Einhaltung und Durchsetzung hängen eng mit der Regierungsform, den nationalen Systemen und Traditionen zusammen, und die Identität der zuständigen Behörde oder Behörden hängt wiederum von der nationalen Verwaltungsstruktur ab.

Die Probleme und Schwierigkeiten bei dem Prozess der innerstaatlichen Integration europäischer Rechtsetzung lassen sich häufig daran erkennen, wie die umgesetzte europäische Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten angewandt und durchgesetzt wird. Im folgenden Abschnitt werden einige praktische Probleme und ihre Ursachen beschrieben.

⁹ Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache CIA Security: Rechtssache 194/94 (1996) ECR 2201

8.3.2 Probleme bei der Einhaltung und Durchsetzung

Es ist nicht immer einfach, die nationalen Vorschriften mit denen europäische Rechtsetzung umgesetzt wurde, anzuwenden, einzuhalten und durchzusetzen. Ein entscheidender Grund hierfür ist die bessere oder schlechtere Qualität des höherrangigen europäischen Rechts, die sich auch auf die nationale Rechtsetzung auswirkt. Die Qualität der europäischen Rechtsetzung kann so beschaffen sein, dass sie zu Unklarheit, geringer Anwendbarkeit und zu Problemen bei der Einhaltung und Durchsetzung sowie zu Ineffizienz führen kann. Dies beeinträchtigt die Wirksamkeit europäischer Rechtsetzung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

8.3.2.1 Inhalt und Qualität der europäischen Rechtsetzung

Die OECD hat generelle Kriterien für die Qualität von Rechtsetzung aufgestellt. Danach hat die Rechtsetzung rechtmäßig, für die Verwaltungspraxis geeignet, durchsetzbar, wirksam und effizient zu sein und den Prinzipien der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Harmonisierung, Einfachheit, Verständlichkeit sowie Transparenz zu entsprechen. Berücksichtigt man diese OECD-Kriterien zur Qualität der Rechtsetzung, so wird ein Zusammenhang zwischen dem Inhalt und der Qualität europäischer Rechtsvorschriften und der Auswirkung auf die Anwendung, Einhaltung und Durchsetzung dieser Vorschriften innerhalb der Mitgliedsstaaten deutlich.

Mangelnde Einfachheit, Klarheit und Transparenz europäischer Rechtsvorschriften – wie etwa eine unklare, verwirrende Terminologie, unvollständige und inkonsequente Rechtsetzung oder der Gebrauch vager Begriffe – bilden ernsthafte Probleme.

Viele Probleme im Zusammenhang mit der Transparenz europäischer Rechtsvorschriften entstehen dadurch, dass innerhalb der Kommission unterschiedliche Rechtsetzungskulturen existieren, die alle ihre eigenen Traditionen aufweisen. Den mit der Verständlichkeit verbundenen technischen Aspekten europäischer Rechtsetzung wird von den an der Ausarbeitung europäischer Vorschriften beteiligten Parteien keine vorrangige Bedeutung beigemessen, und diese geringe Bedeutung führt dazu, dass Bemerkungen zu den technischen Aspekten der Gesetzgebung während der Ausarbeitungsphase europäischer Rechtsvorschriften nur wenig Beachtung finden. Werden diese Differenzen dann im Wege eines Kompromisses überbrückt, trägt dies häufig nicht unbedingt zur Klarheit des Rechts bei, sondern ist fester Bestandteil des europäischen Prozesses des „ausgehandelten Rechts“.

Ferner kann es vorkommen, dass verschiedene europäische Rechtsakte nicht genügend miteinander koordiniert werden. Rechtsakte enthalten zuweilen widersprüchliche Anforderungen hinsichtlich des gleichen Rechtsgegenstands. Die Hauptursache für diese unzureichende interne Harmonisierung liegt oft darin begründet, dass sich die verschiedenen GDs der Kommission jeweils auf ihre eigene Rechtsetzung konzentrieren. Dementsprechend bekommen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung und der Durchsetzung dieser ins nationale Recht umgesetzten Rechtsakte Schwierigkeiten, und der Dialog mit der Kommission stellt sich dann häufig als schwierig heraus.

8.3.2.2 Befolgungsmöglichkeit und Durchsetzbarkeit schon frühzeitig beachten

Auch wenn die europäische Rechtsetzung klar ist und in Einklang mit anderen europäischen Rechtsakten steht, kann es dennoch Probleme mit der Anwendbarkeit und der Durchsetzbarkeit geben. Derartige Probleme haben unterschiedliche Ursachen; die wichtigsten sind:

- Bei der Erarbeitung europäischer Rechtsakte wird zu wenig auf die Anwendbarkeit, Befolgungsmöglichkeit und Durchsetzbarkeit des europäischen Rechtsakts selbst und/oder die insofern erforderlichen Anwendungsmaßnahmen geachtet. Außerdem werden die Verwaltungs- und Vollzugsbehörden nicht systematisch in die Ausarbeitung europäischer Rechtsvorschriften einbezogen. Daher fallen vorhersehbare Probleme nicht oder erst zu spät auf und werden nicht bereits in einer frühen Phase behoben; und
- Die für die Anwendung und Durchsetzung zuständigen Institutionen sind zuweilen nicht in der Lage, europäisches Recht anzuwenden. Dies liegt nicht immer an der Qualität der europäischen Vorschriften an sich oder der Art ihrer Ausarbeitung, doch kombiniert mit den wenigen Möglichkeiten eines „Feedbacks“ der gewonnenen Erfahrungen und festgestellten Probleme an die Kommission kann dies zu einer Stagnation bei der Anwendung und der Durchsetzung einer (umgesetzten) europäischen Richtlinie führen.

Auch die Wahl des Rechtsinstruments ist hierfür von Belang (Verordnung oder Richtlinie). Dieser Aspekt wird ausführlicher in Teil III, Abschnitt 2 behandelt.

8.4 Empfehlungen

Die innerstaatliche „Verankerung“ ist zum einen eine nationale Angelegenheit, aber aufgrund ihrer Rolle als Hüterin der Verträge ebenso eine wichtige Aufgabe für die Europäische Kommission. Da Inhalt und Qualität der europäischen Rechtsetzung großen Einfluss auf den Prozess der innerstaatlichen „Verankerung“ haben, enthält dieser Abschnitt des Berichts Empfehlungen, die sich sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an die Kommission richten, wobei die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich berücksichtigt werden. Es ist nicht leicht, allgemeine Empfehlungen abzugeben, die sich uneingeschränkt auf alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise anwenden lassen.

1. Die Eingliederung europäischer Rechtsetzung in nationales Recht sollte als Verlängerung des Verhandlungsprozesses und umgekehrt gesehen werden. Kulturelle Aspekte wie z. B. informelle Verfahren, sind dabei während der Verhandlungen und während der Umsetzung von erheblicher Bedeutung.
2. Alle Beteiligten sollten während des Verhandlungsprozesses mehr auf Präzision, Klarheit und Kohärenz der europäischen Rechtsetzung achten.
3. Während der Verhandlungsphase sollten alle Beteiligten auf ein besseres Gleichgewicht zwischen detaillierten und technischen Rechtsvorschriften einerseits und der Freiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wahl und der Form des Umsetzungsinstruments andererseits achten.
4. Die Mitgliedstaaten sollten schon sehr früh an die Eingliederung denken. Dies bedeutet z. B., dass rechtstechnische Sachverständige schon früh zu Rate gezogen werden sollten, und dass dabei während des Verhandlungsprozesses bereits stärker auf die Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung geachtet werden sollte.
5. Die Mitgliedstaaten sollten stärker an formellere Verfahren zur Erleichterung der Eingliederung europäischer Rechtsetzung denken. So könnten mehr zentrale Koordinierungs- und/oder rechtstechnische Arbeitseinheiten zur Erleichterung des Umsetzungsprozesses eingerichtet werden oder Leitlinien/Checklisten zu den verfahrensmäßigen oder inhaltlichen Aspekten der Eingliederung aufgestellt werden.

6. Die Beamten der Mitgliedstaaten sollten sich der Bedeutung des Verhandlungsprozesses voll bewusst sein. Dies bedeutet z. B., dass rechtstechnische Sachverständige schon früh einbezogen werden sollten, und dass die Verantwortung für die Verhandlungen in Brüssel und die Eingliederung in den Mitgliedstaaten fortwährend bei denselben Beamten innerhalb der federführenden Ministerien liegen sollte.
7. Die Mitgliedstaaten sollten der Eingliederung europäischer Rechtsetzung einen höheren Stellenwert beimessen.
8. Die Zeiträume zur Umsetzung europäischer Rechtsetzung müssen ausreichend bemessen sein.
9. Die Mitgliedstaaten sollten mehr Gewissheit darüber bekommen, ob sie die europäischen Richtlinien korrekt und vollständig umgesetzt haben, indem die Kommission anhand einer Auslegungserklärung die Richtigkeit der Umsetzung bestätigt und/oder indem während des Umsetzungsprozesses Sitzungen für einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten anberaumt werden. (Ein derartiger Ansatz besteht bereits für den Bereich Verbraucherpolitik).
10. Die Kommission sollte den gegenseitigen Lernprozess sowie den Austausch von „best practice“ zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.
11. Die Kommission sollte eine kostenlose online Datenbank zu der Rechtsetzung, die der innerstaatlichen Integration bedarf, und zum aktuellen Stand der Umsetzung durch die einzelnen Mitgliedstaaten einrichten.
12. Die zuständigen Stellen sollten ein System für eine online-Notifikation durch die Mitgliedstaaten aufbauen.
13. Bei der Umsetzung einer Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten sich sehr sorgfältig überlegen, ob sie unbedingt zusätzliche Anforderungen in den Rechtsakt aufnehmen, den sie erlassen.
14. Eine Verbesserung der Qualität der europäischen Rechtsetzung kann zu einer besseren Anwendung, Einhaltung und Durchsetzung führen. Vor allem sollte europäische Rechtsetzung besser dadurch vorbereitet werden, dass
 - bessere Konsultationen zwischen den Verwaltungs- und Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten und der Kommission geführt werden; und
 - bei Rechtsfolgenabschätzungen systematisch und frühzeitig auf die Auswirkungen hinsichtlich des Verwaltungsaufwands und der Durchsetzung geachtet wird.
15. Die nationalen Beteiligten (Unternehmen, NRO, Verwaltungen und Vollzugsinstitutionen) sollten schon früh und effizient in den Umsetzungsprozess einbezogen werden.
16. Die Mitgliedstaaten sollten ausreichende Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen und Mittel bereitstellen.
17. Bei einer Überprüfung der europäischen Rechtsetzung sollte besonders auf die Aspekte von Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit geachtet werden.
18. Zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sollte der Dialog über informelle (systematische und Ad-hoc) Kontakte bei Einhaltung- und Durchsetzungsproblemen im Hinblick auf die Suche nach praktikablen Lösungen intensiviert werden.

ANHÄNGE

Anhang A

OECD Referenz-Checkliste für die Entscheidungsfindung auf dem Gebiet der Rechtsetzung 1995

Frage Nr. 1 – Ist das Problem richtig erfasst?

Das anstehende Problem sollte unter klarer Angabe seiner Beschaffenheit und seines Umfangs und mit einer Erklärung seines Ursprungs genau definiert werden (unter Angabe der mit einer Lösung verbundenen Anreize für die betroffenen Stellen).

Frage Nr. 2 – Ist ein Eingreifen auf Regierungsebene gerechtfertigt?

Auf Regierungsebene sollte nur dann eingegriffen werden, wenn dies nachweislich gerechtfertigt ist. Dabei sollten die Beschaffenheit des Problems, die voraussichtlichen Vorteile und Kosten des geplanten Eingriffs (auf der Grundlage einer realistischen Bewertung der Wirksamkeit staatlichen Handelns) und alternative Möglichkeiten zur Behebung des Problems angegeben werden.

Frage Nr. 3 – Ist Rechtsetzung die beste Form staatlichen Handelns?

Die rechtsetzenden Instanzen sollten möglichst in einer frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses einen fundierten Vergleich einer Vielzahl von Instrumenten der Rechtsetzungspolitik und anderer Regulierungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung relevanter Aspekte wie Kosten, Vorteile, Verteilungswirkung und Verwaltungsaufwand vornehmen.

Frage Nr. 4 – Gibt es eine rechtliche Grundlage für die geplante Rechtsetzung?

Der Rechtsetzungsprozess sollte so strukturiert werden, dass sämtliche einschlägigen Rechtssetzungsakte rigoros dem Kriterium der Rechtsstaatlichkeit genügen, d. h. es sollte ausdrücklich verlangt werden, dass alle Rechtssetzungsakte nach höherrangigem Recht zulässig und mit vertraglichen Verpflichtungen in Einklang stehen und darüber hinaus einschlägigen Rechtsgrundsätzen wie Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit entsprechen und von den verfahrensmäßigen Anforderungen her auch anwendbar sein müssen.

Frage Nr. 5 – Welche staatliche(n) Ebene(n) ist (sind) am besten für die geplante Rechtsetzung geeignet?

Die rechtsetzenden Instanzen sollten die am meisten geeignete staatliche Ebene für ihre Maßnahmen wählen oder sollten – sofern mehrere Regierungsebenen betroffen sind – wirksame Systeme der Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen schaffen.

Frage Nr. 6 – Rechtfertigen die Vorteile der Rechtsetzung ihre Kosten?

Die rechtsetzenden Instanzen sollten eine Schätzung der voraussichtlichen Gesamtkosten und Vorteile eines jeden Rechtsetzungsvorschlags und seiner in Betracht kommenden Alternativen vornehmen und diese Schätzungen den Entscheidungsträgern in leicht zugänglicher Form zur Verfügung stellen. Die Kosten staatlicher Rechtssetzungsmaßnahmen sollten mit ihren Vorteilen gerechtfertigt werden können, bevor sie ergriffen werden.

Frage Nr. 7 – Besteht Transparenz hinsichtlich der Frage, wie sich die Wirkung auf die Gesellschaft verteilt?

Soweit bei staatlichen Eingriffen Verteilungs- und Gerechtigkeitsaspekte berührt werden, sollten die rechtsetzenden Instanzen Transparenz hinsichtlich der Verteilung der Kosten und des Nutzens der Rechtsetzung auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen schaffen.

Frage Nr. 8 – Ist die Rechtsetzung klar, kohärent, verständlich und für die Betroffenen auch zugänglich?

Die rechtsetzenden Instanzen sollten beurteilen, ob die geplanten Maßnahmen für die voraussichtlichen Anwender verständlich sind, und sollten dementsprechend sicherstellen, dass der Text und die Struktur der Vorschriften so klar wie möglich ausfallen.

Frage Nr. 9 – Hatten alle betroffenen Parteien Gelegenheit, sich zur geplanten Maßnahme zu äußern?

Rechtsetzung sollte in offener und transparenter Weise und mit angemessenen Verfahren vorgenommen werden, damit die betroffenen Parteien wie die betroffenen Unternehmen und Gewerkschaften, andere Interessengruppen oder andere Regierungsebenen sich zu einem sinnvollen Zeitpunkt effektiv dazu äußern können.

Frage Nr. 10 – Wie soll die Einhaltung der Bestimmungen gewährleistet werden?

Die rechtsetzenden Instanzen sollten die Anreize und die Institutionen bewerten, durch die die Rechtssetzungsmaßnahmen ihre Wirkung entfalten sollen, und eine entsprechende Umsetzungsstrategie konzipieren, die davon den bestmöglichen Gebrauch macht.

Anhang B

Vereinfachungsinitiativen auf EU-Ebene

Seit 1995 hat die intensive Diskussion auf EU-Ebene über die Notwendigkeit von Vereinfachungsinitiativen zu verschiedenen Vereinfachungsmethoden geführt, wobei spezifische Vereinfachungsinitiativen, das SLIM-Programm und die Task Force für die Vereinfachung des Geschäftsumfelds die wichtigsten sind.

Das SLIM-Pilotprojekt (Vereinfachung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt): – Von den von der Kommission eingeführten *Ad-hoc* Initiativen verdient das SLIM-Programm – ein Pilotprojekt, das 1996 als Initiative zur Verbesserung der Qualität der für den Binnenmarkt relevanten Rechtsetzung, zur Vermeidung überflüssiger Vorschriften und zur Begrenzung der mit der Umsetzung verbundenen Kosten eingeführt wurde – besonderer Erwähnung.

SLIM wurde aufgrund von Aufrufen vonseiten der Unternehmen zur Verringerung des Regulierungsaufwands, wie sie in den UNICE- und Molitor-Berichten zum Ausdruck kamen, als ein Versuch gestartet, die Aufmerksamkeit auf bestimmte Sachverhalte zu lenken und ist eigentlich nicht als Instrument im Sinn der Deregulierung gedacht: Es sollte nur erkannt werden, dass komplizierte Regulierung die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen – insbesondere der kleinen Unternehmen – einschränken kann, und dementsprechend zielt SLIM darauf ab, den Regulierungsstand in einigen Bereichen zu analysieren und Vorschläge zur Vereinfachung zu erarbeiten.

Die Arbeitsmethode basiert auf dem Prinzip der Hinzuziehung der Anwender (d.h. der Unternehmen und der Mitgliedstaaten) und der Arbeit in kleinen Gruppen (in der Regel Teams aus fünf Experten für die Unternehmenswelt und fünf nationalen Sachverständigen plus Kommissionsbeamte), was einem kooperativen Arbeitsstil unter den Experten förderlich ist, und womit sich reine Ausschüsse aus Regierungssachverständigen mit einer vollen Vertretung aller fünfzehn Staaten vermeiden lassen. Damit die Arbeiten innerhalb eines begrenzten Zeitraums bewerkstelligt werden können, sind sie äußerst zielgerichtet, und sie stellen auf die Erarbeitung präziser Empfehlungen ab.

Dabei ist daran zu erinnern, dass die Europäischen Institutionen vereinbart haben, dass die Vereinfachung nicht in den sog. *Acquis communautaire* (gemeinschaftlichen Besitzstand) eingreifen soll. Im Grunde soll vermieden werden, dass über die Vereinfachungsinitiative die in Bereichen wie Gesundheitsschutz, Schutz der Verbraucher und Arbeitnehmer, Umweltpolitik und Freihandel erzielte Harmonisierung wieder in Frage gestellt wird. Vereinfachung – dies ist der Grundgedanke – sollte als Instrument zur Vervollständigung und nicht zum Abbau des Binnenmarkts gesehen werden.

BEST (Task Force zur Vereinfachung des Unternehmensumfelds) – 1997 richtete die Kommission mit Hilfe von Vertretern der sozioökonomischen Interessengruppen und der Hochschulen die BEST Task Force zur Vereinfachung des Unternehmensumfelds ein. Diese Task Force legte 1998 einen Bericht mit 19 Empfehlungen vor. Diese waren auf das Unternehmensumfeld in den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der verschiedensten Aspekte ausgerichtet (Verwaltungsverfahren, Bildungs- und Ausbildungssysteme, Flexibilität des Faktors Arbeit, Zugang zu Forschung und Technologie, Beziehungen zum Banken und Finanzsektor, Steuern und Innovation).

Aktionsplan für den Binnenmarkt – 1997 brachte die Kommission einen Aktionsplan für den Binnenmarkt auf den Weg, der vier strategische Ziele enthielt: Danach sollten die Vorschriften wirksamer gestaltet und Marktverzerrungen beseitigt, Schranken für die Marktintegration abgebaut und der Binnenmarkt in den Dienst aller Bürger gestellt werden.

Neben spezifischen Initiativen zur Vereinfachung wurde mit dem Plan auch der sog. Binnenmarktanzeiger („scoreboard“) eingeführt, an dem sich ablesen lässt, inwieweit die Mitgliedstaaten die mit dem Binnenmarkt verbundenen Vorschriften bereits einhalten. Diese Maßnahme war von Kommissionsmitglied Monti stark befürwortet worden, um das Verantwortungsbewusstsein der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu erhöhen.

Der „Neueste Stand“ bei der Vereinfachung in den Jahresberichten „eine bessere Rechtsetzung“ – Seit 1995 veröffentlicht die Kommission jährlich einen Bericht zum Thema „eine bessere Rechtsetzung“, in dem sie über ihre Beiträge zur Vereinfachung der EU-Rechtsvorschriften berichtet. Im jüngsten Bericht vom November 2000 wurden die mit einigen Vereinfachungsmaßnahmen in letzter Zeit erzielten Fortschritte beschrieben und auf die Arbeiten zur Kodifizierung, Neufassung und Konsolidierung der EU-Vorschriften unter Vermeidung von Überschneidungen und unter Streichung von überholten Bestimmungen hingewiesen.

Interinstitutionelle Vereinbarung über die redaktionelle Qualität von Rechtstexten – Im März 1999 wurde auf den Vertrag von Amsterdam hin eine interinstitutionelle Vereinbarung über die redaktionelle Qualität von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften veröffentlicht. Diese Vereinbarung hat für die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament keine bindende Wirkung, stellt jedoch eine politische Verpflichtung dar. Noch ist es zu früh, um die Wirkung dieser Vereinbarung bereits beurteilen zu können.

Referat Koordinierung der Rechtsvorschriften in der GD Unternehmen – Im Zuge der internen Verwaltungsreform, die die Kommission im Herbst 1999 in Gang setzte, wurde in der GD Unternehmen ein „Referat für die Koordinierung der Rechtsvorschriften“ eingerichtet. Obwohl dies ein begrüßenswerter Fortschritt ist, hat der Wirtschafts- und Sozialausschuss bereits der Befürchtung Ausdruck verliehen, dass die von dieser Abteilung ausgehende Wirkung so lange begrenzt ausfallen dürfte, wie sie nicht dem Generalsekretariat angegliedert ist, da Rechtsvereinfachung zu einer Anforderung geworden ist, die sich an alle GDs und anderen Abteilungen der Kommission richtet.

Anhang C

Lage in den Mitgliedstaaten und bisherige Erfahrungen

Während der letzten zehn Jahre haben die OECD und die europäischen Institutionen eine Vielzahl von Berichten veröffentlicht, aus denen hervorgeht, dass der vorhandene Bestand an Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten eine enorme Belastung für die Bürger und die Unternehmen, aber auch für die öffentlichen Behörden darstellt. Die Antworten auf einen Fragebogen zum Thema bessere Rechtsetzung vom Januar 2001 zeigen, dass mittlerweile sämtliche Mitgliedstaaten erkannt haben, dass der Bestand an Vorschriften, Verfahren und Formalitäten, der sich über viele Jahre hinweg aufgebaut hat, unbedingt einer Überprüfung unterzogen werden sollte, doch haben die meisten Mitgliedstaaten erst in letzter Zeit damit begonnen, ihren Einsichten auch konkrete Taten in Einklang mit den Empfehlungen der EU und insbesondere der OECD folgen zu lassen, was auch weitgehend erklärt, weshalb die Fortschritte noch nicht näher bewertet werden konnten.

Anhand der Antworten auf diesen Fragebogen wird in diesem Anhang ein Überblick über die in den Mitgliedstaaten verwendeten unterschiedlichen Ansätze sowie über die Instrumente und die Art der Einbeziehung der Betroffenen in den Prozess der Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung vermittelt.

Rahmenbedingungen und Grundsätze

In den Mitgliedstaaten werden die Arbeiten im Hinblick auf eine bessere Rechtsetzung offenbar im wesentlichen im Rahmen von zwei großen Reformvorhaben betrieben. Dabei handelt es sich zum einen um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung im Sinne einer besseren Qualität und einer stärkeren Reaktionsbereitschaft der öffentlichen Dienste, leichteren Zugangs zu Informationen und Formularen durch stärkeren Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) und im Sinne einer stärkeren Einsicht in die Notwendigkeit der Einhaltung von Rechtsvorschriften. Das andere Vorhaben besteht in der Reform der Wirtschaft im Sinne eines Abbaus der Hindernisse für Unternehmertum, Innovation und Beschäftigung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Natürlich schließen sich diese großen Reformvorhaben nicht gegenseitig aus, und zahlreiche Antworten bezogen sich auf beide Bereiche. Allerdings lag bei zehn Antworten der Schwerpunkt eher auf der Reform der öffentlichen Verwaltung und bei vier auf der Wirtschaftsreform.

Ungeachtet der Einbettung dieser Arbeiten kommen eine Reihe von Grundsätzen EU-weit als Leitprinzipien für diese Arbeiten zur Anwendung. So werden in den Antworten Zugänglichkeit, Rechenschaftspflicht, Kohärenz, Wirksamkeit, Durchsetzbarkeit, Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Einfachheit, Zielgerichtetheit und Transparenz angeführt.

Strukturen und Beweggründe

Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung in bezug auf die beiden großen Reformvorhaben hängt mit den in jedem Mitgliedstaat gewählten Strukturen zusammen, die häufig wiederum davon abhängen, wer die politischen Kräfte sind, die hinter dem Programm für bessere Rechtsetzung stehen. Die Mitgliedstaaten, in denen eher die Wirtschaftsreform im Vordergrund steht, arbeiten eher mit verwaltungsmäßigen oder institutionellen Vorkehrungen, die im Wirtschaftsministerium zusammenlaufen, wobei die politischen Anstöße aus der Wirtschaft und/oder vom Wirtschaftsminister kommen. Diejenigen, die den Schwerpunkt eher

auf die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung setzen, organisieren sich dementsprechend eher über das Ministerium für den öffentlichen Dienst oder das Amt des Regierungschefs und beziehen die politischen Anstöße aus den Sorgen der Bürger sowie der Unternehmen, wobei der Regierungschef dieses Anliegen häufig „zur Chefsache“ macht.

Welcher Rahmen auch immer in den jeweiligen Mitgliedstaaten am ehesten zutrifft – im allgemeinen zeigen die Antworten, dass man sich der Notwendigkeit der Unterstützung der gesamten Regierung bewusst ist, wenn das Programm für eine bessere Rechtsetzung ein Erfolg werden soll. Ein Mechanismus, der zur Gewährleistung dieses Erfolgs recht häufig zum Einsatz kommt, ist der der Interministeriellen Ausschüsse oder Strukturen.

Mehrere Mitgliedstaaten versuchen auch die Unternehmen und andere Betroffene im Wege von Task Forces, Test Panels und Vertretungen in Lenkungsausschüssen in den Prozess mit einzubeziehen.

Darüber hinaus haben in den meisten Mitgliedstaaten auch das Justizministerium, der Rechnungshof oder der Staatsrat/das Kabinett eine Rolle bei der Überprüfung der Kohärenz und/oder Qualität der Rechtsetzung zu spielen, doch schwanken die verschiedenen Vorkehrungen stark je nach der Verfassungsordnung und der Organisation der Verwaltung in dem betroffenen Land.

Ansätze und Instrumente

Innerhalb des gewählten Gesamtrahmens können die verschiedenen Ansätze zur Verringerung der administrativen Belastungen und der Regelungsdichte in zwei Gruppen aufgeteilt werden:

- Verbesserung der Qualität neuer und bestehender Rechtsetzung; und
- Erleichterung der Einhaltung (ICT/e-Government, wodurch der Zugang zu Informationen erleichtert wird, integrierte Bereitstellung von Dienstleistungen).

Die meisten Mitgliedstaaten stellen einen der beiden Ansätze in den Vordergrund, wobei die meisten auf Elemente aus beiden Ansätzen zurückgreifen.

Zur Umsetzung ihrer Konzepte verwenden die Mitgliedstaaten eine Reihe von Instrumenten:

- Ex-ante Bewertungen (RIA);
- Verbesserungen an der sprachlichen, rechtlichen und technischen Qualität der Rechtstexte (unter Verwendung von Handbüchern, Leitlinien, Schulung etc.);
- Konsultationen zu Entwürfen oder bestehenden Rechtsvorschriften (Test Panels aus Unternehmen, Task Forces oder Lenkungsausschüssen, Anhörungen etc.);
- Messungen oder Bewertungen der derzeitigen Belastungen (quantitativ und qualitativ) zur Ermittlung der Problembereiche;
- Verringerung der Belastung der Unternehmen oder der Bürger durch vermehrten Einsatz von ICT, Vereinfachung der Verfahren und Formulare, usw.;
- Einheitliche Anlaufstellen (One-Stop-Shops) (materiell oder virtuell); und
- Bereitstellung von Information (flankierende Vorschriften).

Jeder Mitgliedstaat verwendet sein eigenes Mix aus diesen Instrumenten, doch keiner das gesamte Spektrum, und wo ein und dasselbe Instrument in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten zum Einsatz kommt, geschieht dies nicht in gleichem Umfang oder in gleicher Weise.

Überprüfung der bestehenden Rechtsetzung

Alle Mitgliedstaaten nehmen Überprüfungen ihrer bestehenden Rechtsvorschriften vor, wenngleich nicht immer in systematischer Weise. Viele gehen ad hoc vor, was vielfältige Ursachen haben kann: interne (einzelne Minister, Ministerien) sowie externe (Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und Verbrauchergruppen).

Bei einem systematischen Vorgehen stellt man häufig auf ein konkretes Ergebnis mit klar festgelegten Zielen, Zeitplänen für deren Überprüfung und mit dem Vorteil der formellen Zustimmung des zuständigen Ministeriums ab. Ein derartiges Vorgehen führt dazu, dass der Überprüfungsprozess transparenter wird, und dass die dafür Verantwortlichen darüber Rechenschaft ablegen müssen.

In einigen Mitgliedstaaten initiieren und koordinieren die für bessere Rechtsetzung zuständigen Stellen den gesamten Prozess und die dafür notwendige Unterstützung und bieten denjenigen, die mit der Durchführung betraut sind, ihre Hilfestellung an. In drei Mitgliedstaaten können auch externe Gremien Bereiche vorschlagen, die in die Überprüfung einbezogen werden sollten, und entsprechende Änderungsvorschläge unterbreiten.

Die meisten Mitgliedstaaten gaben als Ziele der Überprüfung Vereinfachung und Kodifizierung an, obwohl nur wenige eine Strategie zur Erreichung dieser Ziele erarbeitet haben. Wo dies jedoch der Fall ist, gibt es zuweilen ein „Rahmengesetz“, wodurch sich die Vereinfachung oder Kodifizierung leichter gestalten lässt. In einigen Mitgliedstaaten liegt die Zuständigkeit für das Vereinfachungsprogramm bei einem interministeriellen Ausschuss, der die Verfahren festlegt, den gesamten Prozess überwacht und Änderungen an der Rechtsetzung vorschlägt. In Mitgliedstaaten mit einem Kodifizierungsprogramm kommt ein ähnliches Verfahren zum Einsatz. In Kodifizierungsprogrammen wird gewöhnlich auch festgelegt, welche Rechtsetzungsbereiche in welcher Form kodifiziert werden sollen.

Bewertung/Folgenabschätzung neuer Rechtsetzung

Die meisten Mitgliedstaaten bewerten die Wirkung neuer Rechtsetzungsvorhaben, bevor ein entsprechender Vorschlag dem Ministerrat oder dem Parlament vorgelegt wird; in drei Mitgliedstaaten wird eine derartige Bewertung sogar noch vor dem ersten Textentwurf vorgenommen. Diese Bewertungen sind verbindlich vorgeschrieben und werden in den meisten Fällen den Unterlagen hinzugefügt, die dem Parlament zugeleitet werden. Damit sind sie öffentliche Informationen.

Allerdings sind diese Bewertungen unterschiedlich angelegt: In einigen Mitgliedstaaten beschränkt sich die Bewertung auf eine qualitative Beschreibung, andere gehen mehr wissenschaftlich vor und bewerten sowohl makro- als auch mikroökonomische Faktoren. Ferner werden dabei Aspekte wie die Ziele und erwarteten Ergebnisse, der finanzielle und zeitliche Aufwand bei der Einhaltung, die Ergebnisse der Konsultationen usw. berücksichtigt. Fünf Mitgliedstaaten berücksichtigen bei ihrer Folgenabschätzung auch Alternativen zur Rechtsetzung. Am häufigsten wurden in diesem Zusammenhang wirtschaftliche Instrumente, Selbstregulierung, freiwillige Vereinbarungen und verbesserte Informationen erwähnt.

Alle Mitgliedstaaten stellen Informationen zur Flankierung neuer Rechtsetzung im Sinne einer leichteren Einhaltung zur Verfügung, sofern sie dies als notwendig erachten – einen systematischen Ansatz in dieser Hinsicht gibt es jedoch eher selten.

Konsultationen

Obwohl alle Mitgliedstaaten die Betroffenen konsultieren, werden dafür höchst unterschiedliche Kanäle sowohl hinsichtlich des Gegenstands als auch der Form der Konsultation genutzt (formell – über beratende Gremien, Ausschüsse usw. oder informell – Anhörungen, Versammlungen, usw.). Wenn die Betroffenen in die Vereinfachungs- und Kodifizierungsprogramme einbezogen werden, geschieht dies in der Regel über dieselben Kanäle. Konsultationen über das Internet sind in der Praxis noch nicht weit verbreitet, obwohl einige wenige Mitgliedstaaten in letzter Zeit derartige Versuche in Angriff genommen haben. In nahezu allen Mitgliedstaaten werden die Betroffenen zum Inhalt der Rechtsetzungsvorschläge konsultiert, doch nur in wenigen auch zu den Ausführungsaspekten.

In einigen Mitgliedstaaten werden die Konsultationsunterlagen veröffentlicht, wobei dies in sechs Mitgliedstaaten sogar systematisch geschieht. Dabei handelt es sich meistens um Papierunterlagen, doch verwenden neun Mitgliedstaaten mittlerweile auch das Internet zur Veröffentlichung dieser Unterlagen. Drei Mitgliedstaaten haben den Konsultationszeitraum eigens festgelegt, der zwischen 15 Werktagen und 12 Wochen schwanken kann, in anderen hängt die Konsultationsfrist vom jeweiligen Politikbereich oder spezifischen Thema ab. In fünf Mitgliedstaaten erhalten diejenigen, die konsultiert wurden, eine Rückmeldung, was in drei dieser fünf Länder sogar verbindlich vorgeschrieben ist. In den meisten Mitgliedstaaten bedarf es einer schriftlichen Rechtfertigung neuer Rechtsetzungsvorhaben, und dies geschieht in Form eines erläuternden Vermerks zum Rechtsetzungstext. In den Mitgliedstaaten, in denen die Folgenabschätzung verbindlich vorgeschrieben ist, muss gleichzeitig auch eine Begründung der Notwendigkeit der neuen Rechtsetzung vorgelegt werden.

Worauf sollte bei einem europäischen Vorgehen in Zukunft geachtet werden?

Die Antworten in diesem Teil des Fragebogens deuteten in den meisten Fällen auf die Notwendigkeit einer kohärenten und umfassenden europäischen Strategie zu allen Aspekten einer besseren Rechtsetzung hin, wodurch der Binnenmarkt reibungsloser funktionieren und die EU dem Bürger nähergebracht werden könnte. Diese Strategie sollte nach Auffassung der meisten Befragten eine verbesserte Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, ein System der Folgenabschätzung neuer Rechtsetzungsvorhaben und ein Fortschreibungsprogramm zur Vereinfachung und Kodifizierung der bestehenden Rechtsvorschriften umfassen.

Schlussfolgerungen

Die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen deuten klar darauf hin, dass die Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung und die Vereinfachung der Einhaltbarkeit ein kontinuierlicher Prozess ist. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben ehrgeizige Rechtssetzungsreform- und/oder Vereinfachungsprogramme aufgestellt und eine Vielzahl von Instrumenten konzipiert, die auf EU- oder OECD-Leitlinien oder auf positiven Erfahrungen anderer Länder basieren.

Aus den Antworten geht ebenfalls hervor, dass diese Programme die erwarteten Ergebnisse nur dann zeitigen können, wenn starker politischer Rückhalt, klar festgelegte Ziele innerhalb eines strikten Zeitplans, Engagement der öffentlichen Behörden, effiziente Kommunikation und Koordinierung, Einbeziehung der Betroffenen, kontinuierliche Bewertung und ein Mix aus Instrumenten, die auf all diese Aspekte abstellen, gewährleistet sind.

Anhang D

Glossar der in diesem Bericht verwendeten Begriffe

Begriff	Bedeutung in diesem Bericht
<i>Alternativen zur Rechtsetzung</i>	Strenggenommen Alternativen zur reinen, traditionellen, auf Gesetzgebung basierenden Rechtsetzung wie Selbstregulierung, Koregulierung usw.
<i>Bessere Rechtsetzung</i>	Politik zur Verbesserung und Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks. Rechtsetzung sollte nur dann zum Einsatz kommen, wenn dies erforderlich ist, wobei auf Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit in bezug auf den Sachverhalt geachtet werden sollte. Rechtsetzung sollte transparent, für alle zugänglich und so einfach wie möglich sein. Sie sollte durchsetzbar sein und auf europäischer Ebene das Subsidiaritätsprinzip erfüllen.
<i>Kodifizierung</i>	<p>Auf europäischer Ebene wird der Begriff „amtliche Kodifizierung“ zur Beschreibung des Prozesses der Aufhebung verschiedener Rechtsakte in einem bestimmten Bereich und ihre Ablösung durch einen einzigen Rechtsakt ohne wesentliche inhaltliche Änderung verwendet. Daraus entsteht wiederum ein rechtskräftiger Text.</p> <p>In einigen Mitgliedstaaten (z. B. in Frankreich) ist die Bedeutung von Kodifizierung enger mit dem europäischen Begriff der Neufassung – „Recasting“ – verknüpft, d. h. mit dem Prozess, bei dem nicht nur mehrere Rechtstexte zu einem einzigen Rechtsakt zusammengefasst werden, sondern daran auch grundlegende Änderungen zur Beseitigung überholter oder unsinniger Bestimmungen oder zur Schließung von Lücken vorgenommen werden. Der Begriff ist auch im Sinne einer „Aufnahme in einen Gesetzeskodex“ in den Ländern zu verstehen, die über eine derartige Rechtsstruktur verfügen.</p> <p>In diesem Bericht wird der Begriff Kodifizierung im europäischen Sinne verwendet, es sei denn, es wird im Kontext ausdrücklich auf eine andere Auslegung hingewiesen</p>
<i>Einhaltung</i>	Ausmaß, in dem eine Rechtsetzung in der Praxis befolgt wird.
<i>Konsolidierung</i>	Zusammenfassen verschiedener Rechtstexte, die einen bestimmten Bereich regeln, zu einem einheitlichen Rechtsakt, wobei geringfügige inhaltliche Änderungen möglich, aber nicht unbedingt notwendig sind. (Bedeutende inhaltliche Änderun-

gen werden im Rahmen der Vereinfachung der Rechtssetzung vorgenommen). Auf europäischer Ebene wird dieser Begriff häufig zur Beschreibung eines inoffiziellen Prozesses verwendet, bei dem Kommissionsbeamte einen Text ohne Rechtswirkung zusammenstellen, der von rein praktischem Nutzen ist.

In diesem Bericht wird der Begriff Konsolidierung im allgemeinen Sinne verwendet und umschließt sowohl die Kodifizierung als auch die Neufassung.

<i>Konsultation</i>	Interaktion zwischen den für die Rechtsetzung zuständigen Stellen und den von der betreffenden Rechtsetzung voraussichtlich betroffenen Parteien, damit diese ihre Auffassungen, Erfahrungen und ihren Sachverstand beisteuern können.
<i>Koregulierung</i>	Steuerung von Vorhaben durch eine Kombination aus Maßnahmen privater Akteure und öffentlicher Behörden
<i>Durchsetzung</i>	Anwendung der Rechtsetzung in der Praxis
<i>Bewertung/Evaluierung</i>	Prozess der Prüfung der Wirksamkeit von Rechtsetzung und Rechtsetzungsprozessen, der hauptsächlich in zweierlei Form erfolgt: ex-ante Bewertungen, wobei Instrumente wie Folgenabschätzung und Konsultationen zum Einsatz kommen und der Rechtsetzungsprozess daraufhin überprüft wird, ob sämtliche Schritte vorgenommen wurden, oder ex-post, wobei die Wirksamkeit der Rechtsetzung geprüft wird, was häufig anhand einer Checkliste erfolgen kann.
<i>„Gold plating“</i>	Übererfüllung einer Europäischen Richtlinie durch die Aufstellung zusätzlicher nationaler Anforderungen, die über die in der Richtlinie genannten hinausgehen
<i>Innerstaatliche Integration</i>	Prozess der Eingliederung Europäischer Rechtsetzung (d. h. von Entscheidungen, Verordnungen und Richtlinien) in das nationale Recht und die Gewährleistung der Anwendung.
<i>Eingliederung</i>	Aufnahme Europäischer Rechtsetzung in das nationale Recht. Im Fall von Richtlinien spricht man von Umsetzung, doch gehören hierzu auch die rechtlichen Änderungen, die gewährleisten sollen, dass eine Entscheidung oder eine Verordnung direkt anwendbar ist.
<i>Rechtswirksame Konsolidierung</i>	In diesem Bericht bedeutet der Begriff „rechtswirksame Konsolidierung“ die Erstellung eines konsolidierten Textes mit Rechtswirkung im Wege der Kodifizierung oder Neufassung.

<i>Gesetzgebung</i>	Primärrecht oder Sekundärrecht, das durch gesetzgebende oder exekutive Gremien verabschiedet wird.
<i>Neufassung („recasting“)</i>	Dieser Begriff wird auf europäischer Ebene zur Beschreibung einer Kombination von (europäischer) Kodifizierung und inhaltlichen Änderungen verwendet. Es handelt sich jedoch nicht um eine vollständige Aufhebung oder umfassende Überprüfung der Rechtsakte. In diesem Sinne wird der Begriff auch in diesem Bericht verwendet.
<i>Rechtsetzung</i>	Gesetzgebung oder andere Formen verbindlichen Handels durch öffentliche Stellen zur Umsetzung öffentlicher politischer Maßnahmen.
<i>Rechtsetzungsbehörden</i>	Die Gremien, die an der Erarbeitung und Verabschiedung von Rechtsetzungsakten mitwirken, d. h. die Parlamente und auf Europäischer Ebene der Rat.
<i>Folgenabschätzung (RIA)</i>	Strukturierter Rahmen zur fundierten Erörterung der verschiedenen Optionen zur Handhabung sachpolitischer Probleme und der damit jeweils verbundenen Vor- und Nachteile. Bei einer guten RIA sollten alle Wirkungsarten erfasst werden.
<i>Überprüfung/Revision</i>	Prozess der Überprüfung bestehender Rechtsetzung zur Ermittlung der eventuell daran vorzunehmenden Änderungen.
<i>Überprüfungsklausel/ „Review clause“</i>	Bestimmung in einem Rechtsetzungsakt, wonach eine Überprüfung innerhalb eines bestimmten Zeitraums vorzunehmen ist, wobei das Ergebnis (Status quo, Revision oder Aufhebung) nicht von vornherein feststeht.
<i>Selbstregulierung</i>	Kontrolle bestimmter Tätigkeiten durch die Betroffenen selbst ohne direktes Eingreifen der öffentlichen Behörden.
<i>Vereinfachung</i>	Prozess, wonach die bestehende Rechtsetzung leichter verständlich, anwendbar und einhaltbar werden soll, wobei unnötige, überholte oder mit übermäßigen Belastungen verbundene Bestimmungen ausgesondert werden, ohne dass der ursprüngliche Zweck und der mit der Rechtsetzung verbundene Schutz verändert wird.
<i>Auflösungsklausel/ „Sunset clause“</i>	Bestimmung, wonach in der betreffenden Rechtsetzung eine zeitliche Befristung des neuen Rechtsetzungsakts vorgenommen wird, so dass dieser nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums ganz oder teilweise in seiner Wirkung erlischt.
<i>Umsetzung</i>	Prozess der Eingliederung einer Europäischen Richtlinie in nationales Recht.

Anhang E

Mitglieder und Mitwirkende

Vorsitz

Dieudonné MANDELKERN (F)

Mitglieder

Ernesto ABATI GARCIA-MANSO (E)

Kees BURGER (NL)*

Marc CABANE (F)

Luigi CARBONE (I)

Bruno CHAVANAT (F)*

Colin CHURCH (UK)*

Dermot CURRAN (IRL)

Erwin DE PUE (B)

Michael FRUHMANN (A)*

Pierre GEHLEN (L)

Roberto HAYDER (CE)

Lars HJORTNÆS (DK)

Panagiotis KARKATSOULIS (GR)

Erich MILLEKER (D)

Pekka NURMI (FIN)

Paolo PONZANO (CE)¹

Giulia TIBERI (I)*

Peder TÖRNVALL (S)

Ana SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (E)²

José Antonio SÁNCHEZ QUINTANILLA (E)³

Michel SOUBIES (CE)

Patrick STAES (B)

Jérôme VIGNON (CE)⁴

Kathy VANHOORNE (B)*

Ana VARGAS (P)

Henrik WINGFORS (S)

Adam WOLF (DK)

Phil WYNN OWEN (UK)

* Mitglieder der Redaktionsgruppe;

¹ Mitglied seit September 2001;

² Mitglied seit März 2001;

³ Mitglied bis März 2001;

⁴ Mitglied bis September 2001.

SONSTIGE MITWIRKENDE

Sue BINNS (CE)

Eva LOEVE-BERKHUIJSEN (NL)

Per SAMUELSON (S)

Manuel Maria SANTIAGO DOS SANTOS (CE)

Barbera VELTKAMP (NL)

Durchgesehene deutsche Übersetzung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern
erstellt von:

Sibylle Schindler, Brüssel

