

Qualität der Rechtsetzung

- Freue mich gerade das Seminar zur Qualität der Rechtsetzung aus **deutscher** Sicht einführen zu dürfen.
- Das passt gerade sehr gut: zum einen, weil D gerade für 6 Monate die Präsidentschaft in der EU inne hat, und zum anderen auch, weil das Thema der Qualität der Rechtsetzung eine der Prioritäten in dieser Präsidentschaft darstellt.
- Aber nicht nur für die Präsidentschaft ! Auch der Europäische Rat hat sich, auf Initiative der deutschen Präsidentschaft, auf dem Frühjahrsgipfel vor wenigen Wochen hier in Brüssel mit diesem Thema befasst.
- In seinen Schlussfolgerungen widmet er immerhin 6 Randnummern diesem Thema. Kernaussagen sind:
 1. Bessere Rechtsetzung bleibt ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Förderung des nachhaltigen Wachstums und der Beschäftigung.
 2. Es ist wichtig, im Bereich der Vereinfachung konkrete Ergebnisse zu erzielen, allerdings unter Beachtung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und der politischen Ziele der Rechtsetzung; Vereinfachungsvorschläge sind als vorrangig einzustufen.
 3. Fortschritte im Bereich der besseren Rechtsetzung liegen vor allem im Bereich des Folgenabschätzungssystems, das durch die Einsetzung eines Ausschusses für Folgenabschätzung durch die Kommission weiter verstärkt und verbessert wird. Im Jahre 2008 wird geprüft, ob eine unabhängige Expertengruppe eingesetzt werden soll, die die Organe bei der besseren Rechtsetzung berät.

4. Verringerung des Verwaltungsaufwandes ist insbesondere für KMU eine sehr wichtige Maßnahme, um die Wirtschaft Europas anzukurbeln. Der ER verständigt sich darauf, bis 2012 den durch EU-Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungsaufwand um 25% zu verringern. Eine entsprechende Empfehlung ergeht an die MS.

5. Kommission wird aufgefordert, das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungskosten mit Unterstützung der Mitgliedstaaten anlaufen zu lassen.

6. Jährliche Überprüfung der Fortschritte in allen Aspekten der besseren Rechtsetzung durch den Rat.

- Dies sind bereits sehr konkrete Punkte der bereits laufenden Aktivitäten. Aber warum ist die Qualität der Rechtsetzung eigentlich ein so wichtiges und vorrangiges Thema?
- Rein vordergründig würde man sagen, weil wir auf EU-Ebene (aber natürlich nicht nur dort) zu viel und zu schlechte Gesetzgebung haben. Dies ist aber nur die halbe Wahrheit. Vergessen wir nicht, dass die EU als eine "Rechtsgemeinschaft" konzipiert ist. Sie ist nicht nur eine "Gemeinschaft durch das Recht" (die Gründungsverträge), sondern auch eine "Gemeinschaft des Rechts", in der die Lebensverhältnisse mit Hilfe des Rechts geregelt und Konflikte ausgetragen werden.

Dies erklärt zumindest schon einmal die Vielzahl der Regelungen; nehmen wir als Beispiel die Agrarpolitik, die als einzige Politik vollständig vergemeinschaftet ist und folglich auch den überwiegenden Teil der Gesetzgebung ausmacht. Dies erklärt auch, warum Qualität der Rechtsetzung so wichtig ist: Die Gesetzgebung wendet sich an Bürger und Unternehmen; für diese werden die rechtlichen und politischen Eckdaten

gesetzt, an denen sie ihre Entscheidungen ausrichten. Dazu bedarf es klarer, verständlicher, transparenter und vor allem auch verlässlicher Regelungen.

Dies erklärt aber noch nicht, warum wir zu viel "schlechte" Gesetzgebung haben. Das ist keine Notwendigkeit, die sich aus der Rechtsgemeinschaft ableitet, denn Recht muss nicht notwendig kompliziert, komplex, undurchsichtig und nur von wenigen Experten zu verstehen sein. Dies ist zwar gut für den Berufsstand der Juristen, ist aber schlecht für den Rechtsunterworfenen, für den die Regeln gemacht sind.

Diese Attribute ergeben sich vielmehr erst aus dem Gesetzgebungsprozess:

- Kompliziert, komplex, undurchsichtig wird es häufig erst dadurch, dass vielen Einzelinteressen in einem Rechtsakt Rechnung getragen werden muss. Dieses Prinzip ist in der EU-6 geboren und war dort auch noch vertretbar, weil die Einzelinteressen überschaubar waren; mit jeder Erweiterung hat sich die Situation jedoch verschärft.

Beispiel: "Shopping-lists"; Agrarreform 2003

In der EU-27 ist dieses Prinzip nicht mehr aufrecht zu erhalten: hier müssen Lösungen für objektive Probleme bzw. "zu regelnde Tatbestände" gefunden werden. Ausnahmen und Sonderregelungen sind auf das äußerste Maß zu beschränken.

- Ein anderes charakteristisches Merkmal für die gegenwärtige Gesetzgebung ist das über Jahre, ja Jahrzehnte, Texte immer und immer wieder mit neuen Instrumenten, Ausnahmen, Sonderregelungen geradezu zugestrichelt werden. Gesetzgebung ist danach wie altes Erdgestein: es werden immer wieder neue Schichten gebildet. Dies liegt an der

Hartnäckigkeit des Gesetzgebers lieb gewonnene Instrumente einfach einmal in Frage zu stellen und über Bord zu werfen, wenn sie nicht mehr effektiv oder nützlich sind. Dies bedeutet auch umzulernen.

Beispiel: Weigerung des letzten Agrar-Ministers öffentliche Intervention für Schweinefleisch abzuschaffen, da seit 30 Jahren nicht mehr angewendet.

- Aber zurück zu den Konzepten für eine bessere Qualität der Rechtsetzung. Die vielen Initiativen, Programme, Aktionspläne, Vereinbarungen, Selbstverpflichtungen sind kaum noch zu zählen. Viele Papiere und Berichte sind darüber bereits voll geschrieben worden, übrigens nicht alle in einer klaren, verständlichen Sprache, sondern ebenfalls in einer Art Fachchinesisch, das sich bereits herausgebildet hat. Es ist fast an der Zeit, die Vereinfachung zu vereinfachen!
- In der Substanz lassen sich aber folgende Konturen mit folgenden Instrumenten im Bereich der Besseren Rechtsetzung ausmachen:
 1. Zunächst umfasst die bessere Rechtsetzung **alle Phasen der Rechtsetzung**:
 - Bestehende Rechtsvorschriften werden vereinfacht und modernisiert.
 - Neue Rechtsvorschriften werden einer umfassenden Folgenabschätzung unterzogen.
 - Anhängige Gesetzgebungsvorschläge werden regelmäßig auf ihre Qualität hin überprüft und notfalls zurückgezogen.
 2. **Motoren der besseren Rechtsetzung** sind:

- Vereinfachung in Gestalt der **technischen Vereinfachung** und der **Vereinfachung der Politikinstrumente**.

Technische Vereinfachung geschieht vor allem durch legislative Techniken wie Aufhebung obsoleter Regelungen, Kodifizierung und Konsolidierung. Damit wird vor allem die Transparenz der Regelungen erhöht und der Zugang erleichtert.

Vereinfachung der Politik bedeutet Überprüfung der Wirksamkeit und Effizienz des gewählten Politikansatzes. Sie läuft über Reformen; dabei darf Vereinfachung nicht als Politikziel als solches gelten, sondern muss das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses sein. Wir schaffen ein Politikinstrument nicht ab, weil die Welt dann einfacher ist, sondern wir prüfen, ob das Instrument tatsächlich der einfachste und kostengünstigste Weg ist, um ein bestimmtes Politikziel zu erreichen.

- Dies führt geradewegs zur **Folgenabschätzung** als weiterer Motor der besseren Rechtsetzung. Sie schließt soziale, wirtschaftliche und Umweltgesichtspunkte in die Politikanalyse ein. Dazu werden umfangreiche Konsultationen bei den Betroffenen und Fachleuten durchgeführt.

- Schließlich ist der Gesichtspunkt der **Eindämmung/Verringerung der Verwaltungslasten** zu nennen. Kommission und MS sind dabei, ein Konzept für die einheitliche Messung der durch die bestehenden Rechtsvorschriften in der EU hervorgerufenen Belastungen zu entwickeln. Belastungen müssen immer in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

3. Aufgrund der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen EU und MS hängt der Erfolg jeder besseren Rechtsetzungsinitiative auch von

der ordnungsgemäßen und **effizienten Umsetzung und Anwendung von EU-Recht** durch und in den MS ab. Was auf EU-Ebene vereinfacht und besser gemacht wird, darf bei der Umsetzung und Anwendung nicht wieder kaputt gemacht werden. Deshalb ist ein Austausch über die Qualität der Rechtsetzung zwischen allen Ebenen, wie er heute hier statt findet, so wichtig.

- Soviel zur Theorie. **Wie sieht das Ganze nun in der Praxis aus?** Wie läuft bessere Rechtsetzung und Vereinfachung konkret bei der Kommission ab? Lassen Sie mich dazu aus meinen unmittelbaren Bereich, dem Agrarbereich, kurz berichten.
- Der Agrarbereich ist, was Vereinfachung angeht, das Aushängeschild der Kommission ! In keinem anderen Politikbereich sind bereits derartige Fortschritte auf diesem Gebiet erzielt worden. Nun können Sie sagen: kein Wunder, sind ja auch die größten Sünder gewesen. Aber auch dann muss man es erst einmal schaffen, Vereinfachung konzeptionell auf breiter Basis durchzusetzen.
- Am Anfang war man wie andernorts in der KOM nicht gerade begeistert. Eher zögerlich und auf Druck hat man sich den ersten Initiativen der "Bereinigung des Besitzstandes" angeschlossen (viel Arbeit!!!! Tausende Rechtsakte, die obsolet waren, wurden gestrichen/aufgehoben).
- Gefolgt wurde dies von einer umfassenden Konsolidierungsaktion im Hinblick auf den Beitritt 2004; auch dies war ein Erfolg "Ange Bleu"
- Inzwischen hat man eigenes Interesse an der Sache gefunden und Vereinfachung wurde der "Rechtsabteilung" als "Sonderaufgabe" zugewiesen. Hinzu kam der Beginn umfassender Agrarreformen 2003. Hier wurden erste weitreichende Konzepte entwickelt, die leider aus den

genannten Gründen nicht so durchgesetzt werden konnten. Geblieben ist aber eine klare Trennung zwischen "technischer Vereinfachung" und "Vereinfachung des Politikansatzes".

- Beispiele technischer Vereinfachung und ihre Probleme: Einheitliche Marktorganisation
 - Sie soll 21 verschiedene MO in einer einzigen zusammen führen; 41 Ratsrechtsakte mit mehr als 600 Artikeln werden zu einer VO mit 200 Artikeln
 - Probleme: MS sind argwöhnisch – Experten sehen Einfluss schwinden – Ausnahmen und Sonderbehandlungen werden transparent
- Beispiele politischer Vereinfachung: Aktionsplan; Cross Compliance; Health check
 - Schaffung von Akzeptanz und Senkung von Verwaltungsaufwand
 - Probleme: Schmalere Grad zwischen akzeptable Vereinfachung und Lockerung von Kontrollsystemen
- Verwaltungsaufwand: Prüfung der 2003 Reform (F, IT, IRL, DEN, DE)