

Das neue Konzept für eine „bessere Rechtsetzung“

Klaus-Dieter Sohn & Matthias Dauner



Die Vorschläge der EU-Kommission für eine bessere Gesetzgebung der EU reichen von der Konsultation zu neuen Vorhaben über Folgenabschätzungen für konkrete Gesetzentwürfe bis zu Evaluierungen der bestehenden Rechtsakte. Insbesondere sollte beachtet werden:

- ▶ Der Ausschuss für Regulierungskontrolle wird die Qualität sowohl der Ex-ante- als auch der Ex-post-Folgenabschätzungen erhöhen.
- ▶ Mit der geplanten Evaluierung bestehender Rechtsakte lässt sich überprüfen, ob der Zweck, zu dem ein Rechtsakt erlassen wurde, auch erfüllt wird.
- ▶ Die REFIT-Plattform als zentrale Ansprechstelle erleichtert die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Überprüfung des bestehenden EU-Rechts erheblich.
- ▶ Die nationalen Parlamente sollten bereits im Vorfeld von Gesetzesvorschlägen – ähnlich den Interessenverbänden – förmlich in den Informationsaustausch einbezogen werden.
- ▶ Auf die vorgesehene formale Einholung von Stellungnahmen der Interessenvertreter nach Vorlage eines Legislativvorschlags sollte verzichtet werden.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung | 4 |
| 2.1 | Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung..... | 4 |
| 2.1.1 | Austausch über das Jahresarbeitsprogramm..... | 4 |
| 2.1.2 | Erläuterung und Begründung für Vorschläge von Rechtsakten..... | 4 |
| 2.1.3 | Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens | 4 |
| 2.1.4 | Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU | 5 |
| 2.2 | „Ex-ante-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung..... | 5 |
| 2.2.1 | Konsultation der Interessenvertreter | 5 |
| 2.2.2 | Verbesserte Folgenabschätzung..... | 6 |
| 2.2.3 | Der Ausschuss für Regulierungskontrolle..... | 7 |
| 2.2.4 | Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte | 7 |
| 2.3 | „Ex-post-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung..... | 8 |
| 2.3.1 | Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsakte mit dem REFIT-Programm | 8 |
| 2.3.2 | Qualitätssicherung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle | 8 |
| 2.3.3 | Die REFIT-Plattform | 8 |
| 2.3.4 | Vereinfachung..... | 9 |
| 3 | Bewertung | 10 |
| 3.1 | Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung..... | 10 |
| 3.1.1 | Austausch über das Jahresarbeitsprogramm..... | 10 |
| 3.1.2 | Erläuterung und Begründung für Vorschläge von Rechtsakten..... | 10 |
| 3.1.3 | Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens | 10 |
| 3.1.4 | Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU | 11 |
| 3.2 | „Ex-ante-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung..... | 11 |
| 3.2.1 | Konsultation der Interessenvertreter | 11 |
| 3.2.2 | Verbesserte Folgenabschätzung..... | 12 |
| 3.2.3 | Der Ausschuss für Regulierungskontrolle..... | 13 |
| 3.2.4 | Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte | 13 |
| 3.3 | „Ex-post-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung..... | 13 |
| 3.3.1 | Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsakte mit dem REFIT-Programm | 13 |
| 3.3.2 | Qualitätssicherung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle | 14 |
| 3.3.3 | Die REFIT-Plattform | 14 |
| 3.3.4 | Vereinfachung..... | 14 |
| 4 | Zusammenfassung | 15 |

1 Einleitung

Seit vielen Jahren wird auf nationaler Ebene über Modelle für eine bessere Rechtsetzung diskutiert. So hat Deutschland seit 2006 einen Nationalen Normenkontrollrat, der die Bundesregierung beim Bürokratieabbau und einer „besseren Rechtsetzung“ unterstützt.¹

Auch auf EU-Ebene wurden in der Vergangenheit Maßnahmen ergriffen, um den Rechtsetzungsprozess effizient zu gestalten. So haben die an der Gesetzgebung beteiligten Organe – Europäisches Parlament, Rat und EU-Kommission (im Folgenden: die drei Organe) – zwei interinstitutionelle Vereinbarungen über die Neufassung von Rechtsakten (2001)² und über bessere Rechtsetzung (2003)³ getroffen sowie ein interinstitutionelles Konzept für die Folgenabschätzung (2005)⁴ angefertigt. Mit der jetzt vom Ersten Vizepräsidenten der EU-Kommission Frans Timmermans vorgeschlagenen interinstitutionellen Vereinbarung sollen die bisherigen Vereinbarungen zusammengefasst und überarbeitet werden.

Zudem will die EU-Kommission künftig auch das bestehende Recht systematisch auf seine Wirksamkeit hin überprüfen und dazu auch Folgenabschätzungen für bestehende Rechtsakte vornehmen. Dazu hat sie mit der 2015 geschaffenen internetbasierten Plattform zur Verbesserung des Rechtsrahmens (REFIT-Plattform)⁵ erste organisatorische und technische Grundlagen geschaffen.

Darüber hinaus wurde von der EU-Kommission im Mai 2015 ein Ausschuss für Regulierungskontrolle zur Gewährleistung einer hohen Qualität aller Folgenabschätzungen eingerichtet.⁶ Er löste den Ausschuss für Folgenabschätzung ab, dessen Arbeit auf die Bewertung der Folgenabschätzung für neue Legislativvorschläge beschränkt war.

Die Arbeit dieser beiden Einrichtungen ist in der vorgeschlagenen interinstitutionellen Vereinbarung bereits berücksichtigt. Mit dem Bündel an Maßnahmen sollen der Rechtsetzungsprozess effizienter, das EU-Recht für die Bürger verständlicher und das Vertrauen der Bürger in die EU zurückgewonnen werden.⁷ Ob sich diese Ziele mit den neuen Bestimmungen erreichen lässt, wird in diesem ceplnput untersucht.

¹ § 1 Abs. 2 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK).

² Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten (ABl. C 77 vom 28. März 2002).

³ Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ vom 31. Dezember 2003 (ABl. C 321 vom 31. Dezember 2003).

⁴ Ratsdokument 14901/05 vom 24. November 2005; abrufbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14901-2005-INIT/de/pdf> (zuletzt aufgerufen am 20. August 2015).

⁵ Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT; Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung) http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3260_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 20. August 2015).

⁶ Der Ausschuss wurde mit Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines unabhängigen Ausschusses für Regulierungskontrolle eingerichtet, C(2015) 3263 vom 19. Mai 2015.

⁷ Mitteilung „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, COM(2015) 215 vom 19. Mai 2015.

2 Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung

In der von der EU-Kommission vorgeschlagenen interinstitutionellen Vereinbarung sollen sich die drei Organe im Wesentlichen dazu verpflichten, die Zusammenarbeit zu verbessern (2.1), „Ex-ante-Instrumente“ einzuführen, um die Folgen künftiger Rechtsakte besser einschätzen zu können (2.2) sowie „Ex-post-Instrumente“ einzuführen, mit denen sich die Wirksamkeit bestehender Rechtsakte besser überprüfen lässt (2.3).

2.1 Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung

Durch den mit Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gewachsenen Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Gesetzgebung hat sich auch der Abstimmungsbedarf der drei Organe zum Austausch über das Jahresarbeitsprogramm (2.1.1), zur Erläuterung und Begründung für Vorschläge von Rechtsakten (2.1.2), zur Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens (2.1.3) sowie zur Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU (2.1.4) erhöht.

2.1.1 Austausch über das Jahresarbeitsprogramm

Gemäß der Mitteilung der EU-Kommission sollen die drei Organe bei der Programmplanung besser zusammenarbeiten. **Neu ist** insbesondere der Austausch über das Jahresarbeitsprogramm der EU-Kommission, bevor sie dieses beschließt. Die EU-Kommission will sich verpflichten, die Wünsche der anderen Organe zu Legislativvorschlägen einer „ernsthaften Prüfung“⁸ zu unterziehen. Wie bisher wollen die drei Organe vorrangige Vorhaben bestimmen, bei denen die Aktualisierung und Vereinfachung von Rechtsvorschriften sowie die Verringerung des Regelungsaufwands, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, im Zentrum stehen sollen. **Neu ist**, dass sich die EU-Kommission verpflichten will, den anderen Organen über den Stand der Umsetzung des Arbeitsprogramms Rechenschaft abzulegen. Bisher macht sie das freiwillig.

2.1.2 Erläuterung und Begründung für Vorschläge von Rechtsakten

Die EU-Kommission möchte auch weiterhin ihre Entscheidung für einen bestimmten Legislativvorschlag erläutern und dessen Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründen. **Neu ist**, dass die EU-Kommission auch über die Vereinbarkeit mit der Charta der Grundrechte Rechenschaft ablegen will.

2.1.3 Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens

Die drei Organe sollen sich weiterhin um eine bessere Koordinierung bemühen. Dies umfasst sowohl die vorbereitenden Arbeiten als auch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Die vorbereitenden Arbeiten sollen wie bisher veröffentlicht werden. Es soll daran festgehalten werden, dass die drei Organe für jeden Legislativvorschlag einen Zeitplan für das Gesetzgebungsverfahren festlegen, der auch eine Einigung in zweiter Lesung beinhaltet. Es soll auch weiterhin auf das informelle Trilogverfahren zurückgegriffen werden, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen.⁹

Die drei Organe sollen sich weiterhin während des Gesetzgebungsverfahrens über ihre Arbeiten und Verhandlungen untereinander informieren und für Transparenz sorgen. **Neu ist** die Aufforde-

⁸ Mitteilung „Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung“, COM(2015) 216 vom 19. Mai 2015, Nr. 4.

⁹ COM(2015) 216, Nr. 26.

rung an die Fachausschüsse des Europäischen Parlaments¹⁰ und des Rates¹¹, zur Verbesserung der Effizienz und der zeitlichen Abstimmung des Gesetzgebungsverfahrens beizutragen.

2.1.4 Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU

Wie bisher sollen die drei Organe die Mitgliedstaaten auffordern, das Unionsrecht zügig umzusetzen und anzuwenden. **Neu ist** der Vorschlag, in einigen Fällen einen für alle Mitgliedstaaten einheitlichen und verbindlichen Termin für das Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsgesetze festzusetzen. Mit den bisherigen Umsetzungsfristen werden nur Fristen für das letztmögliche Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsgesetze vorgegeben. Ein früherer Geltungsbeginn liegt im Ermessen jedes Mitgliedstaats.

Neu ist außerdem die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, in Zukunft auf das sogenannte Goldplating¹² zu verzichten. Falls sie dennoch darauf zurückgreifen, sollen sie dies gegenüber der EU begründen.¹³ In diesem Fall sollen sie auch dazu aufgefordert werden, die vom Goldplating betroffenen Gesetze kenntlich zu machen. Außerdem ist geplant, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, eigene Folgenabschätzungen für ihre Umsetzungsgesetze vorzunehmen.

Die EU-Kommission will dem Europäischen Parlament auch weiterhin jährlich über den Stand der Umsetzung und Anwendung des EU-Rechts Bericht erstatten. **Neu ist** die ausdrückliche Aufforderung an die Mitgliedstaaten, der EU-Kommission die dazu benötigten Daten zu übermitteln. Es ist aber bereits gelebte Praxis, in den Richtlinien und Verordnungen vorzugeben, dass die Mitgliedstaaten über deren Umsetzung in nationales Recht berichten müssen.

2.2 „Ex-ante-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung

Die Öffentlichkeit soll durch Konsultation der Interessenvertreter (2.2.1) in größerem Maße in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden. Zudem sollen die Folgenabschätzungen verbessert (2.2.2) und deren Qualität durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle sichergestellt werden (2.2.3). Die Vorschriften für nachgelagerte Rechtsetzung – delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte – sollen ebenfalls überarbeitet werden (2.2.4).

2.2.1 Konsultation der Interessenvertreter

Die von einer geplanten Rechtsetzung betroffenen Interessenvertreter werden schon in der Entwurfsphase des Legislativvorschlags gehört. Für diese Konsultationen hat die EU-Kommission Mindeststandards festgelegt. Die Ergebnisse der Konsultationen werden veröffentlicht. Nach dem Abschluss des Konsultationsprozesses und der sich anschließenden Folgenabschätzung beschließt die EU-Kommission ihren Legislativvorschlag und übermittelt ihn an das Europäische Parlament, den Rat und die nationalen Parlamente.

Die nationalen Parlamente sollen, wie bisher, innerhalb von acht Wochen nach der Übermittlung des Vorschlags Gelegenheit erhalten, sich zur Vereinbarkeit des Vorschlags mit dem Subsidiaritäts-

¹⁰ Die parlamentarischen Fachausschüsse finden sich im Internet (zuletzt aufgerufen am 20. August 2015) unter <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/parliamentary-committees.html>.

¹¹ Die 154 Fachausschüsse des Rates finden sich im Internet (zuletzt aufgerufen am 20. August 2015) unter <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/?p=1>.

¹² Im Rechtsetzungsprozess der EU spricht man von „Goldplating“, wenn die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht Regeln erlassen, die über die Vorgaben der EU hinausgehen. „Goldplating“ stellt zwar keinen Verstoß gegen EU Recht dar, führt aber häufig zu Mehrkosten bei den Betroffenen. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/glossary/index_de.htm (zuletzt abgerufen am 20. August 2015).

¹³ COM(2015) 215, Nr. 3.3.

prinzip zu äußern, außer in Fällen großer Dringlichkeit. **Neu ist**, dass künftig auch den Interessenvertretern Gelegenheit gegeben werden soll, innerhalb dieser Frist von acht Wochen zu dem Vorschlag Stellung zu nehmen. Alle Stellungnahmen sollen dem Europäischen Parlament und dem Rat zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses vorgelegt werden.¹⁴

2.2.2 Verbesserte Folgenabschätzung

Die EU-Kommission möchte diejenigen Legislativvorschläge, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen zu rechnen ist, wie bisher einer Folgenabschätzung unterziehen. **Neu ist**, dass sie es ausdrücklich zum Ziel erklärt, Rechtsvorschriften „verständlich und klar“¹⁵ zu formulieren.

Neu ist, dass die EU-Kommission vorab bekanntmachen möchte, welche Legislativvorschläge einer Folgenabschätzung unterzogen werden sollen. Die betroffenen Interessenvertreter sollen sodann zu den jeweiligen Vorhaben gehört werden und ihre Meinung zusammen mit qualitativen und quantitativen Analysen in die Folgenabschätzung einfließen. Im Rahmen dieser Ex-ante-Evaluation sollen auch alternative Lösungswege berücksichtigt werden. **Neu ist** außerdem, dass der Ausschuss für Regulierungskontrolle¹⁶ die Folgenabschätzungen prüfen soll. Schließlich sollen das Europäische Parlament und der Rat ihre Prüfung der Legislativvorschläge mit der Begutachtung der Folgenabschätzung der EU-Kommission beginnen.

Bisher ist es dem Europäischen Parlament und dem Rat freigestellt, eigene Folgenabschätzungen vorzunehmen, wenn sie Änderungen an einem Vorschlag der EU-Kommission vornehmen. Von 2007 bis 2014 haben die EU-Kommission 700, das Europäische Parlament 20 und der Rat keine Folgenabschätzungen vorgenommen.¹⁷ **Neu ist**, dass das Europäische Parlament und der Rat zumindest bei wesentlichen Änderungen ebenfalls – eigene – Folgenabschätzungen sollen durchführen müssen. Wie bisher soll die EU-Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat die Ergebnisse ihrer Folgenabschätzungen und die relevanten Daten zur Verfügung stellen. **Neu ist** auch, dass die Folgenabschätzungen der EU-Kommission als Ausgangspunkt für alle folgenden dienen sollen. So soll etwa das methodische Vorgehen ähnlich sein. Ziel ist die Vergleichbarkeit aller weiteren Folgenabschätzungen mit derjenigen der EU-Kommission. Unter dieser Prämisse soll jedes Organ seine Folgenabschätzungen eigenständig gestalten dürfen und selbst über den Einsatz seiner Mittel entscheiden können. Auch die Folgenabschätzungen des Europäischen Parlaments und des Rates sollen, wie diejenigen der EU-Kommission bereits heute, veröffentlicht und die daraus gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage für eine spätere Ex-post-Evaluation der Rechtsakte genutzt werden.

Neu ist schließlich, dass die Folgenabschätzungen auch Fragen zur Verständlichkeit, späteren Überprüfung und Umsetzbarkeit bei wesentlichen Abänderungen von Europäischem Parlament und Rat umfassen sollen. Dazu gehört, dass die mit dem Rechtsakt verbundenen Rechte und Pflichten für jedermann unmittelbar ersichtlich sein sollen, Berichts-, Überwachungs- und Evaluierungspflichten der EU-Kommission in der Folgenabschätzung mit aufgeführt werden und der Rechtsakt leicht und zu verhältnismäßigen Kosten umzusetzen ist. Bei solchen wesentlichen Änderungen des Kommissionsvorschlags kann jedes Organ ein „Gremium“ damit beauftragen zu bewerten, ob diese Anforderungen weiterhin erfüllt sind. In das „Gremium“ entsendet jedes der drei Organe einen angestellten Vertreter, der über das für das konkrete Vorhaben einschlägige Fachwissen verfügen

¹⁴ COM(2015) 216, Nr. 15.

¹⁵ COM(2015) 216, Nr. 12.

¹⁶ Zu diesem näher s. 2.2.3.

¹⁷ Von 2007 bis 2014 hat die EU-Kommission 700 Folgenabschätzungen durchgeführt, das Europäische Parlament 20 und der Rat keine; COM(2015) 215, Nr. 3.3.

muss, keinem Interessenkonflikt unterliegt und unabhängig von dem ihn anstellenden Organ ist. Die Gremien sollen bei ihrer Arbeit bereits vorliegende Folgenabschätzungen berücksichtigen.

2.2.3 Der Ausschuss für Regulierungskontrolle

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle, eingerichtet im Mai 2015, setzt sich aus einem Vorsitzenden und sechs Mitgliedern zusammen, die über Fachwissen in den Bereichen Makroökonomie, Mikroökonomie sowie Sozial- und Umweltpolitik verfügen. Der Vorsitz wird von der Kommission gestellt. Drei Mitglieder sind Beamte der Generaldirektionen und drei sind externe Mitglieder, die von außerhalb der EU-Kommission rekrutiert werden, über die notwendige Qualifikation verfügen müssen und als Beamte auf Zeit eingestellt werden. Die nicht verlängerbare Amtszeit beträgt drei Jahre. Die Mitglieder sind unabhängig und weisungsungebunden. Bestehende Interessenkonflikte sind dem Vorsitzenden anzuzeigen. Der Ausschuss hat den Ausschuss für Folgenabschätzung¹⁸ abgelöst.¹⁹

Neu ist, dass die vorgeschlagene Vereinbarung nunmehr die Aufgabe des Ausschusses für Regulierungskontrolle spezifiziert: Der Ausschuss soll die Qualität der Ex-ante-Folgenabschätzungen gewährleisten, die Qualitätskontrolle von Ex-post-Folgenabschätzungen vornehmen und Wirksamkeitsbewertungen zu bestehenden Rechtsvorschriften durchführen. Auch soll er Empfehlungen an die Kommissionsdienststellen aussprechen, wie sie ihre Folgenabschätzungen verbessern können. Die Legislativvorschläge selbst sollen nicht Gegenstand der Überprüfung sein. Die dienststellenübergreifende Beratung zu einem Legislativvorschlag soll erst nach einer zustimmenden Stellungnahme des Ausschusses zur Folgenabschätzung eingeleitet werden. Die Stellungnahmen des Ausschusses sollen veröffentlicht werden.

2.2.4 Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte

Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte konkretisieren legislative Rechtsakte. Sie werden von der EU-Kommission erlassen. Die Legislative, also Europäisches Parlament und Rat, muss die EU-Kommission im jeweiligen Rechtsakt dazu ausdrücklich ermächtigen.

In delegierten Rechtsakten kann die EU-Kommission nicht wesentliche Aspekte des jeweiligen Rechtsakts festlegen. Das Verfahren für den Erlass delegierter Rechtsakte ist derzeit geregelt in einem Common Understanding.²⁰ **Neu ist**, dass dieses Verfahren zukünftig wie folgt ausgestaltet sein soll²¹: Künftig soll die EU-Kommission vor dem Erlass von delegierten Rechtsakten grundsätzlich Experten aus den Mitgliedstaaten konsultieren. Zudem wird ausdrücklich erwähnt, dass sie die Interessenvertreter anhören soll und öffentliche Konsultationen durchführen darf. Macht die EU-Kommission von der Möglichkeit der Anhörung oder der öffentlichen Konsultation Gebrauch, sollen die nationalen Experten erst im Anschluss daran gehört werden.

In Durchführungsrechtsakten kann die EU-Kommission einheitliche Bedingungen für die Durchführung der EU-Richtlinien und -Verordnungen in den Mitgliedstaaten festlegen. Das Verfahren für den Erlass von Durchführungsrechtsakten ist derzeit geregelt in der Verordnung über den Erlass von Durchführungsrechtsakten.²² Hierfür sieht die vorgeschlagene interinstitutionelle Vereinba-

¹⁸ Informationsvermerk des Kommissionspräsidenten bezüglich der Verbesserung der Qualität und Kontrolle von Folgenabschätzungen in der Kommission – Ausschuss für Folgenabschätzung, SEK(2006) 1457/3 vom 14. November 2006.

¹⁹ C(2015) 3263, Erwägungsgrund 3.

²⁰ Common Understanding between the European Parliament, the Council and the Commission on Delegated Acts.

²¹ COM(2015) 216, Annex 1 III.

²² Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Mechanismen, mit denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28. Februar 2012).

rung keine Änderungen vor. Danach müssen die wesentlichen Elemente von Rechtsvorschriften vom Gesetzgeber festgelegt werden.²³ Folglich sollen den Ausschüssen der nationalen Experten keine Aufgaben übertragen werden, die über diejenigen hinausgehen, die in der Verordnung über den Erlass von Durchführungsrechtsakten aufgeführt sind.

2.3 „Ex-post-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung

Die EU-Kommission hat 2012 im Rahmen des REFIT-Programms²⁴ damit begonnen, das bestehende Recht zu überprüfen, um zu gewährleisten, dass bestehende Rechtsakte effizient, effektiv und relevant sind, sowie festzustellen, ob und welchen Mehrwert sie liefern. Zukünftig will sie diese Evaluierung systematischer und häufiger durchführen (2.3.1), deren Qualität durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle überwachen lassen (2.3.2) und eine zentrale Anlaufstelle für Verbesserungsvorschläge mit der REFIT-Plattform²⁵ (2.3.3) schaffen.

2.3.1 Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsakte mit dem REFIT-Programm

Schon heute führt die EU-Kommission Ex-post-Evaluierungen bestehender EU-Richtlinien und -Verordnungen durch, in denen sie insbesondere deren Zweckmäßigkeit prüft. **Neu ist** dabei insbesondere, dass sich die drei Organe bei der Ex-post-Evaluierung abstimmen sollen, dass die EU-Kommission das Europäische Parlament und den Rat über ihre mehrjährige Planung zur Ex-post-Evaluierung unterrichten will und dass zukünftige Rechtsakte Berichts- und Überprüfungsklauseln systematisch enthalten sollen.

2.3.2 Qualitätssicherung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle²⁶ soll die Qualität der Ex-post-Folgenabschätzungen überwachen, Wirksamkeitsbewertungen zu bestehenden Rechtsvorschriften durchführen und der EU-Kommission Empfehlungen darüber geben, wie sie ihre Ex-post-Folgenabschätzungen verbessern kann. Die Legislativvorschläge selbst sollen nicht Gegenstand der Überprüfung sein. Die Stellungnahmen des Ausschusses sollen veröffentlicht werden.

2.3.3 Die REFIT-Plattform

Bei der Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten im Sekundärrecht wurde die EU-Kommission bis Oktober 2014 von zwei hochrangigen Gruppen – der Gruppe zur besseren Rechtsetzung und der Gruppe zur Verringerung des Verwaltungsaufwands²⁷ – unterstützt.²⁸ In der Gruppe zur besseren Rechtsetzung saßen Sachverständige der Mitgliedstaaten, in der Gruppe zur Verringerung des Verwaltungsaufwands Akteure aus der Wirtschaft und andere Interessenvertreter.

Neu ist, dass die EU-Kommission deren Arbeit künftig durch eine internetbasierte Plattform, die sogenannte REFIT-Plattform, ersetzen will, auf der Verbände, Unternehmen und Bürger Vorschläge

²³ COM(2015) 216, Anhang 1, Nr. 8.

²⁴ Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT; Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, KOM(2012) 746 vom 12. Dezember 2012.

²⁵ Mitteilung an die Kommission: „Die REFIT-Plattform – Struktur und Arbeitsweise“, C(2015) 3260 vom 19. Mai 2015.

²⁶ Der Ausschuss ist ausführlich dargestellt in Abschnitt 2.2.3.

²⁷ High Level Group on Administrative Burdens unter Vorsitz von Edmund Stoiber; Informationen abrufbar unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm (zuletzt abgerufen am 20. August 2015).

²⁸ C(2015) 3260 vom 19. Mai 2015, Nr. 1.

machen können sowie ein kontinuierlicher Austausch darüber stattfinden soll, welche Rechtsvorschriften im Rahmen des REFIT-Programms²⁹ verbessert werden können.

Die auf der Plattform gemachten Vorschläge werden von zwei neuen „Gruppen“ geprüft: von einer „Gruppe der Mitgliedstaaten“, bestehend aus je einem Sachverständigen pro Mitgliedstaat, und von einer „Gruppe der Interessenträger“, bestehend aus bis zu 20 Vertretern der Wirtschaft, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft sowie aus jeweils einem hochrangigen Sachverständigen des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses. Beide Gruppen halten jährlich eine gemeinsame Sitzung unter Vorsitz des Ersten Vizepräsidenten der EU-Kommission ab. Die weiteren – getrennten – Sitzungen der beiden Gruppen finden unter dem Vorsitz des Präsidenten des Ausschusses für Regulierungskontrolle statt. Die Gruppen können Expertengruppen, federführende Mitglieder und Berichtersteller für spezifische Themen einsetzen. Die Amtszeit der Mitglieder der Plattform entspricht derjenigen der amtierenden EU-Kommission.

Die Plattform hat folgende Funktionen:

- Aufrufe an Interessenvertreter und Mitgliedstaaten zur Abgabe von Vorschlägen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands;
- Bewertung der gesammelten Vorschläge;
- Festlegung und Begründung, welche Vorschläge der EU-Kommission oder – bei Vorschlägen für die mitgliedstaatliche Umsetzung von EU-Recht – einem Mitgliedstaat vorgelegt werden;
- individuelle Unterrichtung der Interessenvertreter und Bürger über die Ergebnisse durch Beantwortung der Eingabe.

Die EU-Kommission will sich verpflichten, zu den Empfehlungen der Plattform Stellung zu nehmen und ihre Entscheidung darüber, welche Folgemaßnahmen sie gegebenenfalls ergreifen will, zu veröffentlichen. Ebenso sollen alle einschlägigen Dokumente der Plattform veröffentlicht werden.

Die Bewertungen der Plattform sollen, soweit möglich, eine quantitative Schätzung des Regelungsaufwands und der angestrebten Verringerung desselben enthalten. Nicht bewertet werden sollen die mit den betroffenen Rechtsvorschriften verfolgten Ziele und die Frage, ob die Vorschriften von den Mitgliedstaaten eingehalten werden.³⁰

2.3.4 Vereinfachung

Auch weiterhin sollen sich die drei Organe darum bemühen, die Rechtsvorschriften zu aktualisieren und zu vereinfachen. **Neu ist**, dass dies zukünftig ausdrücklich mit der Maßgabe geschehen soll, den „Regelungsaufwand für Unternehmen, Verwaltungen und Bürger zu reduzieren“.³¹ Wie bisher soll die EU-Kommission ermitteln, welche Rechtsvorschriften vereinfacht, verschlankt oder sogar aufgehoben werden sollten. **Neu ist**, dass sie dabei künftig auf die Empfehlungen der REFIT-Plattform zurückgreifen will und dass sie die so gewonnenen Vorschläge in ihr Arbeitsprogramm aufnehmen will.

²⁹ Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT).

³⁰ Für die Frage, ob die Vorschriften von den Mitgliedstaaten eingehalten werden, ist ausschließlich die EU-Kommission, notfalls im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens, zuständig.

³¹ COM(2015) 216, Nr. 34.

3 Bewertung

Für das Funktionieren von Staaten und hoheitlichen Einrichtungen sind Regeln unabdingbar. Deshalb sind Mitgliedstaaten, Bürger und Unternehmen in der EU an guten Rechtsregeln interessiert. Hierbei geht es nicht in erster Linie um mehr oder weniger Rechtsakte, sondern darum, dass bestehende und neu erlassene Regeln zweckmäßig sind. Das mit einem Rechtsakt angestrebte Ziel soll auf möglichst effiziente und verständliche Weise erreicht werden. Dadurch entsteht der größtmögliche Nutzen. Dieses Ziel verfolgt die EU-Kommission mit den oben beschriebenen Maßnahmen. Die Grundlage für die Zielerreichung sind verlässliche Informationen. Hierbei geht es sowohl um die verlässliche Prognose der Folgen künftiger Rechtsakte als auch um die zutreffende Beurteilung der Wirkung bestehender Rechtsakte. Dazu wird das Wissen zahlreicher Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik benötigt. Deshalb will die EU-Kommission ihren Zugang zu diesem Wissen und die Auswertung der Erkenntnisse systematisch verbessern.

3.1 Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung

Die Vorschläge der EU-Kommission erstrecken sich auf den gesamten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens: Sie umfassen den Austausch über das Jahresarbeitsprogramm (3.1.1), die Erläuterung und Begründung für Vorschläge von Rechtsakten (3.1.2), die Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens (3.1.3) und die Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU (3.1.4).

3.1.1 Austausch über das Jahresarbeitsprogramm

Die vorgeschlagene engere Einbindung des Europäischen Parlaments und des Rates in die Planung des Arbeitsprogramms der EU-Kommission und dabei insbesondere die Selbstverpflichtung der EU-Kommission zur „ernsthaften Prüfung“ von Vorschlägen der beiden Organe zu erwogenen Rechtsakten sind ein wichtiger Beitrag zur Ergänzung des in den europäischen Verträgen verankerten Vorschlagsmonopols der EU-Kommission. Denn beide Organe sind bei der Berücksichtigung eigener Wünsche für Rechtsakte vom guten Willen der EU-Kommission abhängig. Mit der Selbstverpflichtung zeigt die EU-Kommission ihr Entgegenkommen.

Die regelmäßige Information über den Stand der Umsetzung des Arbeitsprogramms verbessert die Transparenz und zeigt insbesondere auf, welche Legislativinitiativen noch von der EU-Kommission in nächster Zeit zu erwarten sind. Damit wird den beiden anderen Organen die Gelegenheit gegeben, sich mit den Themen vertraut zu machen.

3.1.2 Erläuterung und Begründung für Vorschläge von Rechtsakten

Die Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Legislativvorschlägen mit der Charta der Grundrechte soll zwar neu in die interinstitutionelle Vereinbarung aufgenommen werden. Praktische Auswirkungen hat dies aber nicht. Denn die EU-Kommission geht bereits heute auf diesen Aspekt ein.

3.1.3 Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens

Ob die Aufforderung an die Fachausschüsse des Europäischen Parlaments und des Rates, zur Verbesserung der Effizienz und der zeitlichen Abstimmung des Gesetzgebungsverfahrens beizutragen, etwas bewirken wird, ist fraglich. Voraussetzung hierfür wird sein, dass das Europäische Parlament und der Rat in ihren Geschäftsordnungen die Vorschriften für die Fachausschüsse mit dem Ziel der Effizienzsteigerung überarbeiten.

3.1.4 Umsetzung der Rechtsvorschriften der EU

Ein für alle Mitgliedstaaten einheitlicher Termin für das Inkrafttreten der nationalen Umsetzungsgesetze erschwert (vorübergehende) Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen, die u.a. zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder marktabschottende Wirkungen haben können. Allerdings wird es schwierig sein, diejenigen Kommissionsvorschläge, bei denen später mit unterschiedlichen Umsetzungsgeschwindigkeiten zu rechnen sein wird und die deshalb prophylaktisch eine entsprechende Klausel zum Inkrafttreten enthalten sollen, zu identifizieren. Als Indikator für die Identifizierung könnte der Widerstand im Gesetzgebungsverfahren sowohl im Europäischen Parlament als auch in den Mitgliedstaaten, unter anderem über den Rat, und von nationalen Interessenvertretern sein. An ihm lässt sich noch am besten abschätzen, ob ein Mitgliedstaat die Umsetzung absichtlich hinauszögern wird oder nicht.

Die Forderung an die Mitgliedstaaten, auf Goldplating künftig zu verzichten oder es wenigstens zu begründen, ist zwar grundsätzlich vernünftig. Denn Goldplating verhindert EU-einheitliche Vorschriften und hemmt damit den Binnenmarkt. Allerdings wird die Forderung auf Verzicht oder zumindest Begründung allenfalls geringen Einfluss haben. Denn sie ist unverbindlich, die Mitgliedstaaten müssen ihr keine Folge leisten.

3.2 „Ex-ante-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung

Sowohl die Konsultation der Interessenvertreter (3.2.1) als auch die Neuerungen bei der Folgenabschätzungen (3.2.2) und die Gewährleistung von deren Qualität durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle (3.2.3) sind geeignet, die künftige Rechtsetzung zu verbessern. Die nachgelagerte Rechtsetzung – delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte – soll ebenfalls überarbeitet werden (3.2.4).

3.2.1 Konsultation der Interessenvertreter

Dass die Interessenvertreter in jeder Phase des Legislativprozesses ihre Sicht der Dinge einbringen dürfen, mag deren Einfluss stärken. Die EU-Kommission blendet allerdings aus, dass es mindestens genauso wichtig ist, den ohnehin geringen Einfluss der nationalen Parlamente zu stärken. Denn für sie soll die Möglichkeit zur Stellungnahme weiterhin beschränkt bleiben auf die Frist von acht Wochen nach der formalen Annahme eines Vorschlags durch die EU-Kommission.³² Auch die nationalen Parlamente sollten, zumindest soweit es sich um die Ausübung gemischter Kompetenzen handelt, so früh wie möglich in den Informationsaustausch einbezogen werden und auch schon im Vorfeld, ähnlich den Interessenvertretern, offiziell Stellung beziehen dürfen. So böte sich ihnen schon in einem frühen Stadium die Möglichkeit, zu einer Initiative der EU-Kommission Stellung zu nehmen, wenn sie ein Regulierungsvorhaben nicht für erforderlich halten oder keinen Bedarf zur Harmonisierung nationaler Vorschriften erkennen. Zudem könnten die nationalen Parlamente bereits zu diesem frühen Zeitpunkt mögliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit eines Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip artikulieren.³³ Durch die frühe Einbindung der nationalen Parlamente ließe sich überdies die Akzeptanz für EU-Handeln verbessern. Denn die Bürger und Parlamentarier der Mitgliedstaaten hätten nicht länger den Eindruck, dass ihnen ungefragt Regeln aus Brüssel aufgezwungen werden.

³² COM(2015) 215, Nr. 2.

³³ Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll die EU nur dann Rechtsakte erlassen, wenn die zu regelnde Problematik von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden kann und das verfolgte Ziel deshalb auf europäischer Ebene verfolgt werden sollte (Art. 5 Abs. 3 EUV).

3.2.2 Verbesserte Folgenabschätzung

Die EU-Kommission plant zu Recht, die Stellungnahmen *aller* gesellschaftlichen Gruppen zu einem geplanten Legislativvorschlag in die Ex-ante-Folgenabschätzung einfließen zu lassen. Damit wirkt sie insbesondere der Gefahr entgegen, dass kleine homogene und damit schnellere aber weniger einflussreiche Interessengruppen auf der einen Seite und große, meist heterogene und damit langsamere, aber mächtigere Interessengruppen auf der anderen Seite ungleich behandelt werden.³⁴

Allerdings ist die vorgesehene Möglichkeit für Interessengruppen, zu von der Kommission bereits veröffentlichten Legislativvorschlägen erneut Stellung zu nehmen, allenfalls begrenzt zielfördernd. Erstens wird die EU-Kommission ihren Legislativvorschlag wegen der Bedenken von Interessenvertretern – schon aus Glaubwürdigkeits- und Reputationsgründen – kaum zurückziehen oder überarbeiten. Zweitens wird die Transparenz allenfalls begrenzt erhöht, wenn Interessenverbände in solchen Stellungnahmen ihre Position kundtun. Informelle Gespräche werden damit nicht unterbunden.³⁵ Vielmehr werden die Interessenvertreter auch weiterhin die Möglichkeit nutzen, in solchen Gesprächen Einfluss auf den vorgeschlagenen Rechtsakt zu nehmen. Den Inhalt dieser Hintergrundgespräche werden sie kaum in die an die EU-Kommission gerichteten Stellungnahmen aufnehmen, denn dadurch würde er öffentlich. Drittens könnte der Entscheidungsspielraum des Europäischen Parlaments durch dieses Verfahren eingeschränkt werden. Denn um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, den Argumenten der Interessenvertreter zu folgen, wird es möglicherweise in den Gesetzesverhandlungen andere Positionen beziehen und andere Änderungen fordern, als es ohne vorherige förmliche Stellungnahmen von Verbänden der Fall wäre.

Die Forderung der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, zumindest bei erheblichen Änderungen am Kommissionsvorschlag Ex-ante-Folgeabschätzungen durchzuführen, ist sinnvoll. Denn für eine durchgehend hohe Qualität im Gesetzgebungsprozess sind Ex-ante-Folgenabschätzungen zumindest bei relevanten Änderungen zwingend erforderlich.

Schließlich löst die EU-Kommission mit der Forderung nach Ex-ante-Folgeabschätzungen an Europäisches Parlament und Rat auch einen Zielkonflikt. Einerseits wird, auch von der EU-Kommission, regelmäßig ein zügiges Gesetzgebungsverfahren gefordert. Andererseits nehmen sorgfältige Ex-ante-Folgenabschätzungen des Europäischen Parlaments und des Rates Zeit in Anspruch. Dieser Zielkonflikt soll – zu Recht – zugunsten der Gründlichkeit aufgelöst werden. Denn den Bürgern und Unternehmen Europas ist mit sorgfältig ausgearbeiteten Regelungen besser gedient als mit schnell erlassenen, aber nicht zielführenden Rechtsakten.

Gleichwohl wird trotz aller Neuerungen die Wirkung der Folgenabschätzungen begrenzt bleiben. Denn häufig werden im Gesetzgebungsverfahren politische, teilweise auch ideologische Erwägungen und Ziele sowie der Zwang zu Kompromissen die fachlichen Argumente in den Hintergrund drängen.

Eine Überprüfung der Verständlichkeit, späteren Überprüfbarkeit und Umsetzbarkeit eines Legislativvorschlags bei wesentlichen Änderungen durch Europäisches Parlament oder Rat ist sachgerecht. Das dafür vorgesehene „Gremium“ wird aber voraussichtlich keine nennenswerte Verbesserung mit sich bringen. Denn dazu müsste die erforderliche und von der EU-Kommission geforderte Unabhängigkeit dieses Gremiums gewährleistet sein. Dagegen spricht, dass sich das Gremium aus je einem Angestellten des Europäischen Parlaments, des Rates und der EU-Kommission zusammensetzt, was die Unabhängigkeit grundsätzlich in Frage stellt. Zudem sollen bei der Prüfung die bereits vorliegenden Folgenabschätzungen der Organe berücksichtigt werden. Auch dies führt zu

³⁴ *Olson, Mancur*: „The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups“, 1965, S. 9 ff.

³⁵ Agenda für bessere Rechtsetzung: Fragen und Antworten, MEMO/15/4989 vom 19 Mai 2015.

einem Interessenkonflikt. Denn es erscheint unwahrscheinlich, dass ein Gremienmitglied sich gegen eine Abänderung ausspricht, die zuvor von seinem Arbeitgeber auf der Grundlage einer Folgenabschätzung beschlossen worden ist. Überdies handelt es sich bei der Bestellung des Gremiums um eine Kannbestimmung. Die Organe sind also nicht zu dessen Bestellung verpflichtet.

3.2.3 Der Ausschuss für Regulierungskontrolle

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle genügt seinem Anspruch, sicherzustellen, dass nur wissenschaftliche Kriterien und keine politischen Beweggründe als Maßstab für Folgenabschätzungen herangezogen werden, nur bedingt. Zwar müssen die Ausschussmitglieder über Sachverstand auf den Gebieten Makro- und Mikroökonomie sowie Sozial- und Umweltpolitik verfügen, und es dürfen zumindest drei Mitglieder keine Kommissionsmitarbeiter sein. Auch ist die Amtszeit nicht verlängerbar und der Ausschuss gegenüber der Kommission nicht weisungsgebunden. Eine wirkliche Unabhängigkeit lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Denn der Vorsitzende des Ausschusses ist immer ein Vertreter der EU-Kommission, der bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme hat.³⁶ Es ist zu erwarten, dass er im Zweifelsfall im Sinne der EU-Kommission, entscheidet. Ob dieser Tendenz durch die geplante Veröffentlichung der Arbeiten des Ausschusses erfolgreich entgegen gewirkt wird, bleibt abzuwarten. Das Problem ließe sich lösen, indem auch der Vorsitz durch einen externen Spezialisten besetzt würde oder zumindest der Vorsitz zwischen den Mitarbeitern der EU-Kommission und den externen Spezialisten rotieren würde.

3.2.4 Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte

Die Einbeziehung nationaler Experten beim Erlass von delegierten Rechtsakten wird die Qualität dieser Rechtsakte verbessern. Ebenso können die Anhörung der betroffenen Interessenvertreter und öffentlichen Konsultationen zu geplanten delegierten Rechtsakten dazu beitragen, dass delegierte Rechtsakte zielgenauer ausgestaltet werden. Auf diese Weise ist auch damit zu rechnen, dass die Öffentlichkeit schneller darüber informiert wird, welche delegierten Rechtsakte in Vorbereitung sind. Dies wird eine öffentliche Diskussion überhaupt erst ermöglichen. Bislang hat die Öffentlichkeit in der Regel bestenfalls – wenn überhaupt – dann von einem delegierten Rechtsakt erfahren, wenn er zur Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt wurde. Dann ist es für eine breit angelegte öffentliche Debatte aber zu spät. Mit der zu erwartenden Verbesserung der öffentlichen Information wird sich mithin die Akzeptanz, zumindest aber die Auseinandersetzung der Bürger mit dem delegierten Rechtsakt, erheblich verbessern.

3.3 „Ex-post-Instrumente“ für eine bessere Rechtsetzung

Die vorgesehenen Maßnahmen – systematischere und häufigere Evaluierung (3.3.1), Qualitätssicherung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle (3.3.2) und die REFIT-Plattform (3.3.3) – vervollständigen und erweitern die Ex-post-Qualitätskontrolle. Zwar sollte diese für jeden Gesetzgeber selbstverständlich sein. Dennoch ist sie auch im internationalen Vergleich relativ neu.³⁷

3.3.1 Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsakte mit dem REFIT-Programm

Die geplante Aufnahme von Überprüfungsklauseln in neue Rechtsakte erleichtert die spätere Evaluierung. Denn sie verpflichten die EU-Kommission, auch ohne besonderen Anlass tätig zu werden. Dagegen ist die geplante Verpflichtung der EU-Kommission, die in neue Rechtsakte aufzunehmenden Berichts- und Überprüfungspflichten einzuhalten, nur deklaratorischer Natur. Denn es handelt sich dabei um EU-Recht, zu dessen Einhaltung die EU-Kommission ohnehin verpflichtet ist.

³⁶ C(2015) 3263, Art.5 Abs. 2.

³⁷ OECD, „Evaluating Laws and Regulations: The Case of the Chilean Chamber of Deputies“, OECD Publishing, 2012.

3.3.2 Qualitätssicherung durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle

Die Bewertung der Qualität der Ex-post-Folgenabschätzungen durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle³⁸ und insbesondere dessen Auftrag, Empfehlungen für strukturelle Verbesserungen der Folgenabschätzungen zu formulieren, sind geeignet, künftige Folgenabschätzungen zu verbessern, nicht zuletzt deshalb, weil der Ausschuss seine Empfehlungen direkt an die EU-Kommission richten soll statt an die Verfasser der Folgenabschätzungen. Dass die Legislativvorschläge selbst nicht Gegenstand der Überprüfung sein sollen, ist konsequent. Denn dabei handelt es sich um den Ermessensspielraum des Gesetzgebers.

3.3.3 Die REFIT-Plattform

Die REFIT-Plattform bietet als zentrale Anlaufstelle zur Bemängelung komplizierter und unnötiger Rechtsakte einen deutlichen Mehrwert sowohl für die Bürger und Unternehmen der EU als auch für den europäischen Gesetzgeber und die Mitgliedstaaten. Denn mit ihr lässt sich Überregulierung schnell erkennen. Sie kann zudem die Akzeptanz der EU bei den Bürgern steigern, indem sie diesen das Gefühl vermittelt, dass sie von der „fernen“ EU zumindest angehört werden. Denn durch die Plattform erhalten die Bürger und Interessenvertreter, die eine Eingabe machen, zumindest eine Rückmeldung zu den gemachten Vorschlägen. Im Idealfall hat eine Eingabe sogar eine Änderung der Rechtsvorschriften zur Folge.

Die separate Bewertung der Vorschläge durch zwei getrennte Sachverständigengruppen kann eine hohe Qualität und Ausgewogenheit der Gutachten ermöglichen. Zwar ist damit zu rechnen, dass die meisten Vorschläge zur Überprüfung von Rechtsakten aus dem Kreis der Interessenvertreter kommen werden. Allerdings kann daraus nicht darauf geschlossen werden, dass die „Gruppe der Interessenträger“ deren Vorschläge tendenziös bewerten würde. Denn in dieser Gruppe sind ebenfalls Vertreter des Ausschusses der Regionen und Vertreter des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vertreten. Zudem sind immer beide Gruppen an den Bewertungen beteiligt, so dass auch die „Gruppe der Mitgliedstaaten“ als Korrektiv wirken kann.

Das Vorhaben, betroffene Interessenvertreter über die Plattform aktiv zur Abgabe von Vorschlägen aufzurufen, erleichtert und beschleunigt insbesondere die Arbeit der EU-Kommission zur Verbesserung des bestehenden Unionsrechts. Auch die Arbeit der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht kann erleichtert werden, wenn die Plattform wie vorgesehen diesbezügliche Vorschläge weiterleitet. Dass die EU-Kommission sich verpflichten will, zu den Reformvorschlägen der REFIT-Plattform Stellung zu nehmen, verbessert deren Wirkungsgrad.

3.3.4 Vereinfachung

Die geplante Verpflichtung, bei der Überprüfung des bestehenden Rechts ausdrücklich den „Regelungsaufwand für Unternehmen, Verwaltungen und Bürger zu reduzieren“³⁹, ist sachgerecht. Denn sie senkt die Regulierungs- und Bürokratiekosten in der Volkswirtschaft und fördert so zu Wachstum und Beschäftigung in der EU.

³⁸ Zu diesem näher s. 2.2.3.

³⁹ COM(2015) 216, Nr. 34.

4 Zusammenfassung

Die EU-Kommission will unter dem Schlagwort „bessere Rechtsetzung“ zahlreiche Maßnahmen anstoßen, die die Qualität der Gesetzgebung erhöhen. Dabei geht sie auf das gesamte Spektrum der Gesetzgebung ein: von der Konsultation zu neuen Legislativvorhaben über Folgenabschätzungen für konkrete Legislativvorschläge bis zu Ex-post-Evaluierungen der bestehenden Rechtsakte.

Etliche der Maßnahmen sind zielführend; andere müssen, da sie wenig bewirken werden, nicht weiterverfolgt werden; einige wenige sind kritisch zu sehen. Insbesondere sollte beachtet werden:

- ▶ Der Ausschuss für Regulierungskontrolle wird die Qualität sowohl der Ex-ante- als auch der Ex-post-Folgenabschätzungen erhöhen.
- ▶ Mit der geplanten Evaluierung bestehender Rechtsakte lässt sich überprüfen, ob der Zweck, zu dem ein Rechtsakt erlassen wurde, auch erfüllt wird.
- ▶ Die REFIT-Plattform als zentrale Ansprechstelle erleichtert die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Überprüfung des bestehenden EU-Rechts erheblich.
- ▶ Die nationalen Parlamente sollten bereits im Vorfeld von Gesetzesvorschlägen – ähnlich den Interessenverbänden – förmlich in den Informationsaustausch einbezogen werden, um frühzeitig Subsidiaritätsprüfungen durchführen zu können.
- ▶ Auf die vorgesehene formale Einholung von Stellungnahmen der Interessenvertreter nach Vorlage eines Legislativvorschlags sollte verzichtet werden.

Bisher erschienen in dieser Reihe:

- 16/2015: Mehr Kohärenz beim Klimaschutz (August 2015)
- 15/2015: Kapazitätsmechanismen. Option für eine sichere und preisgünstige Stromversorgung in der EU? (Juli 2015)
- 14/2015: Braucht TTIP Investitionsschutzvorschriften? (Juli 2015)
- 13/2015: Reform des Emissionshandels (Juli 2015)
- 12/2015: Was tun mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie? (Juni 2015)
- 11/2015: Die Europäische Bürgerinitiative. Erfahrungen der ersten drei Jahre (Juni 2015)
- 10/2015: Das Braunkohle-Paradoxon. Klimaschutz durch „Klimabeitrag“? (Juni 2015)
- 09/2015: Ausnahmen vom Urheberrecht (engl.) (Juni 2015)
- 08/2015: Netzneutralität (April 2015)
- 07/2015: Basel III: Liquiditätsquote für Banken (April 2015)

Die Autoren:

RA Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich „EU-Verträge & Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

Matthias Dauner ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich „EU-Verträge & Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.