

Österreichisches Handbuch „Bessere Rechtsetzung“

Erstellt von Mitarbeitern des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst:
Mag. Angelika Hable LL.M., Dr. Gerhard Kunnert, Ing. Dr. Erich Pürgy

Wien, im September 2008

Herausgegeben vom Bundeskanzleramt
A-1010 Wien, Ballhausplatz 2

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	5
A. Begriffsklärungen und Zusammenhänge	5
1. „Gesetzesfolgenabschätzung“ und verwandte Begriffe	5
a) Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzesevaluation, Wirkungskontrolle	5
b) Arten der Gesetzesfolgenabschätzung	6
(1) Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung	6
(2) Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung	8
(3) Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung	8
2. Was heißt „Deregulierung“	11
3. „Better Regulation“ als Oberbegriff	13
B. „Better Regulation“ in Österreich	14
1. Von den „Legistischen Richtlinien 1979“ bis zum Ersten Rechtsbereinigungsgesetz	14
2. Der „Lissabon-Prozess“ als Impuls für weitere Deregulierungsmaßnahmen	19
II. Praktische Schritte zu einer besseren Gesetzgebung	21
A. Vorbemerkung zur österreichischen Praxis	21
B. Konzeptions- und Vorbereitungsphase	21
1. Analyse des Regelungsumfeldes	21
a) Problem-, Ziel- und Systemanalyse	21
b) Entwicklung von Regelungsalternativen	23
b) Entwicklung von Szenarien	25
2. Regulatorische Grundsatzentscheidung	25
3. Zur Vorbereitung einer begleitenden GFA	26
C. Durchführungsphase	27
1. Mögliche Instrumente der prospektiven GFA im Überblick	27
2. Mögliche Instrumente der begleitenden GFA im Überblick	29
3. Die Durchführung der Folgenabschätzung in der österreichischen Praxis	31
a) Abschätzung ökonomischer Auswirkungen	31
(1) Kostenfolgen für die Verwaltung	31
(2) Verteilungseffekte im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander	34
(3) Kostenfolgen für Bürger und Unternehmen	36
i) Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich	36
ii) Verwaltungskosten senken für Unternehmen (Einführung des Standardkostenmodells)	37
b) Abschätzung sonstiger Effekte	39
(1) Der Deregulierungsauftrag	39
(2) Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung	41
c) Der Prüfmaßstab der Bundesverfassung	42
d) Der Prüfmaßstab des Gemeinschaftsrechts	43
e) Gewährleistung der inneren Konsistenz (Sprachqualität, legistische Qualität im Allgemeinen)	44
f) Gewährleistung der formalen Korrektheit (Layout, „E-Rechtskonformität“)	45
g) Darstellung der Auswirkungen von Rechtssetzungsvorhaben im Vorblatt	46

h) Einbeziehung der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit – Durchführung des Begutachtungsverfahrens	46
III. Deregulierung	49
A. Allgemeines	49
B. Quantitative Deregulierung	49
1. <i>Instrumente der Evaluierung und Reduzierung im Allgemeinen</i>	49
2. <i>Konkrete Ansätze in Österreich</i>	50
C. Qualitative Deregulierung	51
1. <i>Instrumente der Evaluierung und Vereinfachung im Allgemeinen</i>	51
2. <i>Konkrete Ansätze in Österreich</i>	52
IV. Entwicklung und Stand der „Better Regulation“ auf EU-Ebene	54
A. Einleitung: Ziele, Entwicklung und Strategie einer Besseren Rechtsetzung	54
1. <i>Ziele einer „Besseren Rechtsetzung“ in der EU</i>	54
2. <i>Die Entwicklung von Initiativen für eine „Bessere Rechtsetzung“</i>	55
3. <i>Neue Impulse durch die Lissabon-Strategie: Die BR-Initiative von März 2005: „Weniger Bürokratie = mehr Wachstum“</i>	57
B. Initiativen einer Besseren Rechtsetzung	60
1. <i>Folgenabschätzung</i>	60
a) Einleitung und Grundlagen	60
b) Die integrierte Methode der Folgenabschätzung	61
c) Der Leitfaden der Kommission zur Folgenabschätzung	62
d) Die Rolle von Rat und Parlament - der Gemeinsame Ansatz zur Folgenabschätzung	65
e) Folgenabschätzungen in der Praxis: Die Leitlinien zur Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat	66
f) Ergebnisse der „Strategic Reviews“ im Bereich der Folgenabschätzung	68
2. <i>Grundsätze und Mindeststandards zur Konsultation (Begutachtung)</i>	69
3. <i>Alternativen zur Rechtsetzung</i>	73
a) Hintergrund	73
b) Alternativen zur Rechtsetzung und die IIV BR	74
c) Wahl der Handlungsinstrumente / Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	76
4. <i>Die Messung und Reduktion von Verwaltungskosten</i>	77
a) Hintergrund	77
b) Eine einheitliche EU-Methode zur Messung von Verwaltungskosten	78
c) Die Zukunft des „EU-SKM-Modells“	81
5. <i>Die Vereinfachungs- und Screening-Initiativen der Kommission</i>	85
a) Einführung	85
b) Aktualisierung und Vereinfachung des EU-Rechts	85
c) Die Überprüfung anhängiger Rechtsvorschriften / Screening	88
Anhang I – Systematisches Verzeichnis	91
A. Konzeptions- und Vorbereitungsphase	91
B. Durchführungsphase	91
A. Konzeptions- und Vorbereitungsphase	93
B. Durchführungsphase	93

I. Einleitung

A. Begriffsklärungen und Zusammenhänge

1. „Gesetzesfolgenabschätzung“ und verwandte Begriffe

a) Gesetzesfolgenabschätzung, Gesetzesevaluation, Wirkungskontrolle

Die „**Gesetzesfolgenabschätzung**“ (im Folgenden kurz: GFA) wird in der Literatur idR als „ein Verfahren zur Erkundung und vergleichenden Bewertung von Folgen beabsichtigter bzw. in Kraft getretener Rechtsvorschriften“ beschrieben. Legt man den Fokus auf das Ziel der GFA, könnte man diese allgemein als ein Verfahren zur „**Rechtsoptimierung**“¹ bzw. als Methode zur „**Optimierung des Rechtsetzungsprozesses**“² sehen, in welchem es darum geht, bestimmte Faktoren zu analysieren, die die Gesamtqualität der Gesetzgebung beeinflussen bzw. zur Rationalisierung des Gesetzgebungsprozesses beitragen. Erwartet werden von der GFA insbesondere Beiträge zur Senkung der Quantität der Normen (zur „**Deregulierung**“ siehe näher in Punkt I.A.2), zum sparsameren Ressourceneinsatz und zur Vermeidung von Akzeptanzproblemen bei den Normadressaten.³

Während in Deutschland und Österreich der Begriff der „Gesetzesfolgenabschätzung“ geläufig ist, hat sich in der Schweiz – nicht zuletzt durch den Einfluss des Französischen – der Terminus „**Gesetzesevaluation**“ durchgesetzt.⁴ Als Oberbegriff findet zudem jener der „**Wirkungskontrolle**“ Verwendung. Er umfasst neben der Gesetzesfolgenabschätzung im bereits skizzierten Sinne auch die sog. „administrative Normprüfung“. Unter letzterer versteht man etwa in Deutschland die in einschlägigen Normprüfungsausschüssen und Arbeitsgruppen zum Abbau von Verwaltungsvorschriften und Standards konzentrierte Funktion zur Prüfung, ob eine bereits in Kraft befindliche Norm beibehalten, modifiziert oder abgeschafft werden soll, ohne dass hier eine ausdifferenzierte Methodik zur Anwendung gelangte.⁵ Demgegenüber wird die GFA mit spezifischen Verfahren und Methoden, auf die nachfolgend noch

¹ Vgl beispielsweise *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2000) 6.

² Vgl in diesem Sinne *Konzendorf/Worderlmann/Bölck/Veit*, *Better Regulation auf der Ebene der Europäischen Union. Meilensteine auf dem Weg zu besseren Gesetzen* (Juni 2005) 5, 7.

³ Vgl zu allem *Böhret/Konzendorf*, *Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI)*, *Speyerer Forschungsberichte*. Bd. 234 (2004) 33; *dies*, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)* (2001) 1.

⁴ Vgl dazu beispielsweise *Bussmann*, *Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung*, *ius.full* 1/06, FN 2.

⁵ Dazu *Konzendorf*, *Wirkungskontrolle von Gesetzen im Bund und in den Ländern, Wirkungsforschung zum Recht*, Bd. 4 (2003), 180 f.

einzugehen ist, gleichgesetzt. Im Fokus der weiteren Betrachtungen soll nun die GFA stehen.

b) Arten der Gesetzesfolgenabschätzung

Angelehnt an die unterschiedlichen Stadien des Gesetzgebungsprozesses lässt sich die GFA im Wesentlichen drei Arten, „Bausteine“ oder Module unterteilen, bzw. in die „prospektive“, die „begleitende“ und die „retrospektive“ GFA (siehe dazu nachstehende Übersicht).⁶

Modul \ Merkmal	Zeitpunkt	Zentrale Fragestellung	Erwartbares Ergebnis
pGFA	Bei beabsichtigter rechtsförmiger Regelung und zur Grobprüfung der Regelungsnotwendigkeit	Welche Regelungsalternative verspricht die bestmögliche Zielerreichung? Welche Effekte sind wo für wen und wann zu erwarten?	Auswahl einer optimalen Regelungsalternative; ggf. auch Nichtregelung
bGFA	Im Entwurfsstadium sowie zum Test und zur Prüfung von Entwürfen oder ausgewählter Teile	Sind die geplanten Regelungen für Normadressaten geeignet, für das Regelungsfeld treffend? Sind Be- und Entlastungen optimierbar?	Bestätigung, Ergänzung, Verbesserung des Entwurfs und von Entwurfsteilen
rGFA	Einige Zeit nach Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift, wenn Anwendungserfahrungen vorliegen	Konnten Regelungsziele erreicht werden? Ist eine Novellierung ratsam?	Grad der Bewährung (zB Zielerreichung, Akzeptanz); erforderliche Änderungen
pGFA = prospektive GFA; bGFA = begleitende GFA; rGFA = retrospektive GFA Quelle: <i>Bundesministerium des Innern</i> (Hrsg), <i>Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung</i> (2002) 7.			

(1) Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung

Sieht sich die Legistik einem noch nicht geregelten Lebenssachverhalt, dh. einem offenen Regelungsfeld, gegenüber, bietet sich in erster Linie das Instrument der sog. „**prospektiven**“ GFA (kurz: pGFA) an. Gleichbedeutend spricht man hier auch von vorgängiger, vorausschauender oder „Ex-ante“-GFA. Die pGFA setzt auf der Ebene der Regelungsintention an, unterstützt also die Suche nach mehreren möglichen Regelungsalternativen (einschließlich der „Nichtregelung“) und bewertet diese.

Im Rahmen der pGFA können wiederum mehrere Phasen unterschieden werden. In der **Konzeptions- bzw. Vorbereitungsphase** geht es zunächst um die *Analyse des Regelungsumfeldes*. Am Beginn einer solchen Analyse können Problem-, Ziel- und Sy-

⁶ So erstmals *Böhret*, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Speyerer Arbeitshefte 110 (1997).

stemanalyse als Instrumente eingesetzt werden. Diese werden näher unter Pkt II.A.1 erläutert.

Wesentliche Grundlage für die Durchführung einer pGFA ist die Entwicklung der bereits erwähnten *Regelungsalternativen* (Beispielsweise: Selbstorganisation der Entsorgung von Verpackungsmaterial oder staatliche Vorgaben). Diese können dann einer Folgenabschätzung ieS unterzogen werden.

Um die potenziellen Folgen mehrerer Regelungsalternativen umfassend abschätzen zu können, hilft die Erarbeitung von Zukunftsentwürfen, die verschiedene mögliche Entwicklungen des zu regelnden Lebenssachverhaltes vorwegnehmen. Man spricht hier von „*Szenarien*“. Als Beispiel für Szenarien sei auf mögliche Entwicklungen in Bezug auf die Anteile der verschiedenen Verkehrsträger (Bahn, Straße, Wasserstraßen etc.) am Gesamtverkehrsaufkommen verwiesen.

Für die Überprüfung der Analyse des Regelungsumfeldes, die Optimierung der entwickelten Regelungsalternativen und Szenarien, die Folgenabschätzung ieS und weitere Aspekte steht insgesamt eine Reihe von *Verfahren* und *Instrumenten* zur Verfügung, die als qualitativ, quantitativ oder systematisierend kategorisiert werden können. Die Wahl des Instruments bzw. Verfahrens hängt vom jeweils verfolgten Ziel ab (siehe dazu die Tabelle unter Punkt II.C.1).

Auf Basis der vorstehend skizzierten Konzeptions- bzw. Vorbereitungsphase kann der Eintritt in die **Durchführungsphase** der pGFA erfolgen. In dieser werden die im Vorabsatz angesprochenen Verfahren und Instrumente (Beispielsweise: Experten- und Normadressatendiskussionen, Computersimulationen etc.) praktisch angewandt.

Den letzten Schritt der pGFA bildet die **Auswertungsphase**. Hier gilt es, die auf Stufe der Durchführungsphase gewonnenen Einschätzungen auszuwerten, aufzubereiten und zu dokumentieren. Als Ergebnis können konkrete Empfehlungen an die Politik formuliert werden. In der letzten Phase, der **Entscheidungsphase**, hätte dann die Politik unter den vorhandenen Regelungsalternativen auszuwählen. Genau genommen ist diese Phase der pGFA nachgelagert. Die tatsächlich ausgewählte Alternative bildet dann den Ausgangspunkt für die Formulierung eines ersten Gesetzes- bzw. Verordnungsentwurfes.

(2) Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung

Liegt bereits ein ausformulierter Regelungsentwurf vor oder wird ein direkter Auftrag zur Erstellung eines solchen („Ministerialentwurfes“) erteilt (Phase der Vorbegutachtung oder Begutachtung), steht das Instrument der sog. „**begleitenden**“ **GFA** (kurz: bGFA) zur Disposition. Damit soll die Norm – unter der Annahme ihrer bereits eingetretenen Geltung – auf Vollzugspraktikabilität, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Verständlichkeit, Akzeptanz uam. überprüft bzw. realitätsnah getestet werden.

Die Festlegung ebensolcher *Prüfkriterien* fällt in die **Konzeptions- bzw. Vorbereitungsphase** der bGFA (vgl dazu die Tabelle unter Punkt II.C.2). Geprüft bzw. erprobt werden können der Regelungsentwurf insgesamt oder einzelne Regelungsteile. In der Regel wird freilich schon mit Blick auf Kostenüberlegungen eine *Auswahl* der folgenrelevanten *Regelungsteile* erfolgen. Für diese Auswahlentscheidung liefern die angesprochenen Prüfkriterien wertvolle Anhaltspunkte. Schließlich sind auf der Grundlage der vorgenannten Entscheidungen geeignete *Testverfahren* und *Prüfinstrumente* zu bestimmen (siehe dazu wieder die Tabelle unter Punkt II.C.2).

Nach Abschluss dieser Vorbereitungsarbeiten können die ausgewählten Prüfinstrumente auf die entsprechenden Regelungen bzw. Regelungsteile mit Blick auf die jeweiligen Prüfkriterien angewandt werden. Analog der pGFA hätte an diese **Durchführungsphase** wiederum eine **Auswertungsphase** anzuschließen. Den Schlussstein bildet wiederum die (der bGFA nachgelagerte) *Entscheidungsphase*.

(3) Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung

Die sog. „**retrospektive**“ **GFA** (kurz: rGFA), auch als „rückschauende“, „evaluierende“, „auswertende“, „nachgängige“ oder „Ex-post“-GFA bezeichnet, gelangt frühestens nach Inkrafttreten einer bestimmten Norm zur Anwendung. Dabei geht es um die Prüfung der tatsächlich eingetretenen Wirkungen, insbesondere mit Blick auf den Grad der Zielerreichung. Weitere Kriterien sind beispielsweise Kostenentwicklungen, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Akzeptanz oder Nebeneffekte. Bedacht zu nehmen ist auch auf Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Prüfkriterien.

Ähnlich wie bei der bGFA müssen die bezüglichen *Prüfkriterien* zunächst in einer **Konzeptions- bzw. Vorbereitungsphase** festgelegt werden. In engem Zusammenhang damit steht der zu bestimmende *Umfang* der in Aussicht genommenen Evaluation. Letztere soll in der Regel nicht absolut, sondern vergleichend erfolgen. Insofern bedarf es ergänzend der Festlegung der *Art des Vergleiches*. Unter Vergleich ist hier

eine Gegenüberstellung der in der Vollzugspraxis tatsächlich eingetretenen Entwicklungen („Istwerte“) mit „Vergleichsdaten“. Solche Vergleichsdaten können auf unterschiedlichem Weg gewonnen werden. Einmal können „Sollwerte“ direkt in der zu prüfenden Norm enthalten sein (Beispielsweise: bestimmte Grenzwerte für Emissionen) oder sich aus dieser ableiten lassen. Diesfalls kann ein direkter Soll-Ist-Vergleich erfolgen. Sind dagegen keine Sollwerte verfügbar, kommt der Vergleich von Istwerten vor Inkrafttreten der Norm mit Istwerten nach Inkrafttreten in Betracht. Neben einem solchen „Vorher-Nachher-Vergleich“ bietet sich als weitere Vergleichsmethode die Zeitreihe nach Inkrafttreten der zu prüfenden Norm an. Bei dieser „Ex-post-Analyse“ wird geprüft, ob sich allmählich Effekte der Norm auf die Prüfkriterien ergeben. Allfällige Veränderungen werden im Zeitablauf nach Inkrafttreten analysiert. Schließlich können die oben angesprochenen Istwerte aus der Vollzugspraxis der zu evaluierenden Norm auch mit Istwerten einer inhaltlich identen oder vergleichbaren Norm aus einem anderen räumlichen Geltungsbereich verglichen werden (Beispielsweise: Istwerte für Bauordnung aus dem Bundesland A werden jenen für die Bauordnung aus Bundesland B gegenübergestellt).

Bevor mit den oben erwähnten Prüfkriterien tatsächlich gearbeitet werden kann, bedarf es einer *Operationalisierung* derselben. Damit ist gemeint, dass im Hinblick auf das jeweilige Prüfkriterium (Beispielsweise: „Zielerreichung“) im Lichte der zu untersuchenden Norm (Beispielsweise: Erhöhung des Pensionsantrittsalters) eine Hypothese formuliert werden muss (etwa „Senkung des staatlichen Zuschusses zu den Pensionskassen um den Wert X Mio Euro“). Diese Hypothese kann sodann einer empirischen Überprüfung unterzogen werden.

Unter Zugrundelegungen etwa der Methode des Soll-Ist-Vergleiches wären in der **Durchführungsphase** die tatsächlich erzielten Effekte (im hier angenommenen Beispielsweise: Budgeteinsparungen) mit den anlässlich der Inkraftsetzung der Norm angestellten Prognosen (hier: Schätzungen des Finanzministers) zu vergleichen. Für die erforderlichen Datenerhebung in der Durchführungsphase im Allgemeinen stehen wiederum verschiedene Verfahren zur Verfügung, die von der Auswertung einschlägiger Materialien über die Abhaltung von Workshops und den Aufbau eines spezifischen behördlichen Berichtswesens bis hin zu umfangreicheren Feldforschungen reichen. Auf Basis der gewonnenen Daten kann an deren **Auswertung** gegangen werden. Zu leisten sind auf dieser Stufe die Datenanalyse für jeden Vergleichsfall sowie die sich daran anschließende vergleichende Bewertung. Für letztere sind ent-

sprechende Fragen zu formulieren und zu beantworten (siehe dazu nachstehende Tabelle). Am Ende der rGFA steht naturgemäß die adäquate **Dokumentation** der Ergebnisse, auf deren Grundlage entsprechende politische **Entscheidungen** zu treffen wären.

Zentrale Bewertungsfragen im Zuge der retrospektiven GFA				
Vergleichs- art Prüf- kriterium	Soll-Ist	Vorher-Nachher	Ex-post	Fallstudien
Zielerreichung	Wurden die Sollwerte mit den gesetzlichen Regelungen erreicht? Erweist sich das im Gesetz angenommene Wirkungsmodell als zutreffend?	Wurde die Zielerreichung mit den aktuellen Regelungen im Vergleich zu den vorherigen Regelungen verbessert? Erweist sich das im Gesetz angenommene Wirkungsmodell als zutreffend?	Werden durch die gesetzlichen Regelungen kontinuierliche Verbesserungen bezüglich der politischen Ziele erkennbar? Erweist sich das im Gesetz angenommene Wirkungsmodell als zutreffend?	Unterstützen die bei „uns“ geltenden gesetzlichen Regelungen die politischen Ziele eher als die gesetzlichen Regelungen im Hoheitsgebiet xy? Erweist sich das im Gesetz angenommene Wirkungsmodell als zutreffend?
Kosten	Wird nur beachtet, wenn Sollwerte hiezu formuliert wurden.	Sind die Kosten (-entwicklungen) nach Inkrafttreten des Gesetzes günstiger als zuvor? Für wen?	Sind die Kosten (-entwicklungen) positiv? Für wen?	Wie sind die Kostenentwicklungen bei „uns“ im Vergleich zu den Kostenentwicklungen woanders?
Kosten-Nutzen	Wird nur beachtet, wenn Sollwerte hiezu formuliert wurden.	Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Gesetzes günstiger als zuvor? Für wen?	Entwickelt sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis positiv?	Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei „uns“ günstiger als im Vergleichsfall?
Akzeptanz	Wird nur beachtet, wenn Sollwerte hiezu formuliert wurden.	Wird die geltende Regelung breiter akzeptiert als die zuvor geltende? Von wem?	Wird die geltende Regelung zunehmend angenommen? Von wem?	Wird die bei „uns“ geltende Regelung in höherem Maße akzeptiert als die Regelung im Hoheitsgebiet xy?
Praktikabilität	Wird nur beachtet, wenn Sollwerte hiezu formuliert wurden.	Ist die geltende Regelung praktikabler als die zuvor geltende Regelung?	Erweist sich die Regelung bei zunehmender Anwendungserfahrung als praktikabel?	Ist die Regelung bei „uns“ praktikabler als die Regelung im Hoheitsgebiet xy?
Nebeneffekte	Sind die Nebeneffekte hinnehmbar?	Sind die negativen Nebeneffekte geringer als zuvor? Haben positive Nebeneffekte zugenommen?	Nehmen negative Nebeneffekte nach und nach ab? Nehmen positive Nebeneffekte nach und nach zu?	Sind die negativen Nebeneffekte geringer als im Vergleichsfall? Sind mehr positive Nebeneffekte als im Vergleichsfall festzustellen?

Quelle: Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 272.

Weiterführende Literatur zur GFA (Auswahl):

(Allgemein): Böhret, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen (1997); ders, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland, in: Schäffer, (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (2005) 31; Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001); dies, Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI). Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2004); Bundesministerium des Innern (Hrsg), Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (2000); dasselbe, (Hrsg), Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung (2002); dasselbe (Hrsg), Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht, 13. November 2001 (2002) 28 ff; Kettinger, Bessere Wege zum Gesetz, in: Kettinger (Hrsg), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung (2000) 205; Konzendorf, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) als Teil der Rechtsetzung, in: Siedentopf (Hrsg), Europäische Integration / Modernisierung des Staates; Speyerer Arbeitshefte 117 (1998) 121; ders, Gesetzesfolgenabschätzung, Universitas - ZS für interdisziplinäre Wissenschaft 54 (1999), 952; ders, Innovation im Rechtsetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung, Zeitschrift für Rechtssoziologie, 20 (1999) 1, 105; ders, Wirkungskontrolle von Gesetzen im Bund und in den Ländern, Wirkungsforschung zum Recht, 4 (2003) 180; Lienhardt, Zur Beurteilung der Auswirkung von Gesetzen, in: Kettinger (Hrsg), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung (2000) 159; **(Österreich):** Anderwald, Zum Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich, in: Karpen/Hof (Hrsg), Wirkungsforschungen zum Recht IV (2003) 85; Arbter, Gesetzesfolgenabschätzung, Juridikum 2005, 35; Funk, Gesetzesfolgenabschätzung, Juridikum 2005, 50; Irresberger, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung – Erfahrungen und Leistungen, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (2005) 75; Jatzinger, Ex-Post-Evaluierung von Rechtsnormen und die Mitwirkung von Consulting-Unternehmen im Prozess der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 21; Raich, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in Vorarlberg, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (2005) 91; Schäffer, Towards a more rational and responsible lawmaking process, in: Karpen (ed), Evaluation of Legislation (2003) 133; Simma, Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 47; Steiner, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der Landesgesetzgebung. Erfahrungen und Leistungen am Beispiel des Landes Oberösterreich, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (2005) 101; Uebe, Gesetzesfolgenabschätzung im Land Oberösterreich, in: WipolBI 2005 H 2, 217; Weigel, Was kann die Gesetzesfolgenabschätzung, was die Rechtsökonomik nicht kann? Juridikum 2005, 42; **(Schweiz):** Bussmann, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, LeGes 1997/3, 109 ff; ders, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 1; Kettinger, Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand – Einbettung in das politisch administrative System – Ausblick, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (2005) 47.

2. Was heißt „Deregulierung“

Der Begriff der „Deregulierung“ wird insbesondere in der politischen Diskussion vielfach in einem Atemzug mit Termini wie „Liberalisierung“, „Entbürokratisierung“

oder „*Verwaltungsvereinfachung*“ gebraucht. Tatsächlich besteht ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den genannten Themenfeldern, welcher freilich in der Praxis nicht immer korrekt vermittelt wird. So bedingt eine Liberalisierung im Sinne der Öffnung nationaler Märkte für ausländische Mitbewerber oder die Ablösung monopol- oder oligopolartiger nationaler Marktstrukturen durch einen Markt mit Wettbewerbscharakter in aller Regel nicht die Abwesenheit jeglicher staatlicher Regulierung(en). Ein fairer Wettbewerb und ein angemessenes Verbraucherschutzniveau stellen sich nämlich nicht von selbst ein. Vielmehr bedarf es der Festschreibung entsprechender „Verhaltensregeln“ sowie deren wirksamer Überwachung durch staatliche Aufsichtsbehörden („Regulatoren“, „Wettbewerbsbehörden“, „Kartellaufsichtsbehörden“ udgl.). Versteht man „Deregulierung“ als Abwesenheit staatlicher Intervention bzw. als Verminderung des Bestandes an Normen, so steht diese zur „Liberalisierung“ insofern in einem gewissen Spannungsverhältnis.

Deregulierung kann aber nicht nur im zuletzt angesprochenen Sinn, dh. rein **quantitativ** verstanden werden, sondern auch **qualitativ**. Mit qualitativer Deregulierung meint man im Wesentlichen die Rationalisierung von Normtexten und Normen. Diese kann durch textliche Vereinfachung und inhaltliche Harmonisierung von Vorschriften, aber auch durch tiefgreifendere inhaltliche Umgestaltungen (Beispielsweise: Vereinheitlichung von Rechtsinstituten oder gar deren Beseitigung) erreicht werden. Zu betonen ist, dass bei beiden genannten Kategorien von Deregulierung stets zwischen den Ebenen „*Norm*“ und „*Normtext*“ unterschieden werden muss. Die sprachliche Straffung von Normtexten, also der äußeren Erscheinungsform (beispielsweise eines langen Absatzes innerhalb eines Artikels) von Normen (Ge- bzw. Verbot, Gewährung eines Rechts) hat einen quantitativen Effekt auf den Umfang der Gesetzestexte, nicht aber automatisch auf die Zahl der Normen selbst. Eine qualitative Deregulierung wiederum führt nicht automatisch zu einer Reduktion von Rechtstexten und -normen. Auch das Gegenteil kann der Fall sein (Beispielsweise: mehr Übersichtlichkeit durch weniger Normverweise, was zu mehr Wiederholungen führt).

Deregulierung kann sich schließlich auch als „**Umschichtungsmaßnahme**“ darstellen. So besteht – in den Grenzen des Legalitätsprinzips – die Möglichkeit, normative Inhalte nicht in Gesetzen zu regeln, sondern in Regelwerke nichtstaatlichen Ursprungs (Industrienormen [Beispielsweise. ÖNORMEN, DIN], Satzungen uä.) zu „verschieben“. Rechtstechnisch wird dies durch entsprechende Verweise auf außerstaatliche Regelungen bewerkstelligt.

Sowohl die quantitative als auch die qualitative Deregulierung können sich im Übrigen als Konsequenz einer „retrospektiven“ *Gesetzesfolgenabschätzung* (zu dieser bereits oben unter I.A.1.b(3)) ergeben.

Von der Deregulierung unterscheidet sich die sog. „**Verwaltungsvereinfachung**“ dadurch, dass letztere va. auf die Lösung bestehender Probleme in der praktischen Vollziehung abzielt. Hier geht es va. um die mangelhafte, langsame, unqualifizierte, starre Umsetzung von Normen inner- und außerhalb der Verwaltung.

Weiterführende Literatur:

(Definitionen, Begriffsklärung): *Funk*, Deregulierung aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: *Oberndorfer* (Hrsg), Deregulierung (1992) 27 f; *Oberndorfer*, Deregulierung - Einführung in das Thema, in: *Oberndorfer* (Hrsg), Deregulierung (1992) 11 (14 ff); weitere Literaturhinweise siehe im Anschluss an Abschn III.B.1 und III.B.2.

3. „Better Regulation“ als Oberbegriff

Der va. Anfang der 1990er Jahre auf Europäischer Ebene geprägte Begriff „**Better Regulation**“ („Bessere Regulierung“; Näheres zur Vorgeschichte unten unter I.B.2 und IV.A.2) fand in der jüngeren Vergangenheit auch vermehrt Eingang in die wirtschaftspolitische Diskussion in Österreich. Mit „Better Regulation“ wird im Grunde ein Bündel von Maßnahmen umschrieben, mit denen Unternehmer und Bürger von überflüssigem bürokratischem Aufwand entlastet werden sollen. In der einfachsten Lesart könnte man vom Ziel der „Vereinfachung“ geltender Rechtsvorschriften sprechen („Simplification“). In der differenzierteren Betrachtungsweise umfasst „Better Regulation“ zudem die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA; dazu bereits oben I.A.1) und das Anliegen der Reduktion von Verwaltungskosten auf Basis einer vorangehenden Messung des bürokratischen Aufwandes (dazu näher unten II.C.3.a.3).

Die EU-Kommission hat in ihrer sog. „Screening-Initiative“ (dazu näher unten IV.B.5) als weitere „Säule“ von Better Regulation die Überprüfung anhängiger Rechtsvorschriften auf ihre allgemeine Relevanz, ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf sonstige Folgen benannt. Genau genommen weist diese freilich inhaltliche Überschneidungen zur „Folgenabschätzung“ (engl.: „Impact Assessment“) (dazu IV.B.1) auf, welche am ehesten einer begleitenden GFA auf nationaler Ebene vergleichbar ist.

In seinem weitesten Begriffsverständnis deckt „Better Regulation“ nicht bloß den Bereich der „Besseren Rechtsetzung“ („**Better Lawmaking**“) ab, sondern schließt auch Maßnahmen der staatlichen Steuerung jenseits des Erlasses bzw. der Konkretisie-

rung staatlicher Vorschriften mit ein. Zu denken ist hier etwa an die Formulierung von Politiken und Programmen und deren Umsetzung und Anwendung insbesondere mit anderen als normativen Instrumenten.

Weiterführende Literatur:

(zum Begriff und zur Entwicklung auf EU-Ebene): *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht*, 13. November 2001 (2002) 16 ff, 66 ff; *Konzendorf/Worderlmann/Bölck/Veit*, *Better Regulation auf der Ebene der Europäischen Union. Meilensteine auf dem Weg zu besseren Gesetzen* (Juni 2005) 5 ff; *Schäffer*, *Vom Beruf der Politik zur Gesetzgebung in unserer Zeit*, in: *Schäffer* (Hrsg), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland* (2005) 9 (14 ff). Siehe auch die Hinweise am Ende des Abschn IV.

B. „Better Regulation“ in Österreich

1. Von den „Legistischen Richtlinien 1979“ bis zum Ersten Rechtsbereinigungsgesetz

Einen ersten wesentlichen Schritt zur Vereinheitlichung der äußeren Gestaltung von Rechtstexten bzw. zur Hebung deren **legistischer Qualität im Allgemeinen** stellten die vom Bundeskanzleramt herausgegebenen „*Legistischen Richtlinien 1979*“⁷ dar. Die darin enthaltenen und in mehreren Rundschreiben⁸ des Bundeskanzleramtes bekräftigten bzw. präzisierten Vorgaben für die Gestaltung von Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen der Bundesregierung sind auch nach der Herausgabe der „*Legistischen Richtlinien 1990*“⁹ bis heute von praktischer Relevanz.¹⁰ Letztere, ebenfalls ergänzt um zahlreiche Rundschreiben¹¹, decken die Felder „Rechtssprache, Rechtstechnik und formelle Gestaltung“, nicht aber die Aspekte „Vorblatt und Erläuterungen“ ab. Als Konsequenz des österreichischen Beitritts zur EU ergab sich die Notwendigkeit einer Ergänzung der Legistischen Richtlinien 1990 um Hinweise insbesondere

⁷ *Bundeskanzleramt* (Hrsg), *Legistische Richtlinien 1979: Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*.

⁸ Vgl. va. die Rundschreiben des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes, (kurz: RdSchr) vom 29. Oktober 1980, GZ BKA 600.824/21-V/2/1980, vom 11. Februar 1981, GZ 600.824/1-V/2/81, vom 9. Dezember 1981, 600.824/8-V/A/2/81 und vom 9. November 1992, GZ 600.824/2-V/2/92, letzteres mittlerweile obsolet durch RdSchr vom 13. November 1998, GZ 600.824/8-V/2/98. Zu den für die Gestaltung des Vorblattes im Kontext der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht resultierenden Erfordernissen vgl das RdSchr vom 6. März 2001, GZ 600.824/0011-V/2/01. Siehe weiters RdSchr vom 19. Februar 1999, GZ BKA 600.824/0-V/2/99.

⁹ *Bundeskanzleramt* (Hrsg), *Handbuch der Rechtsetzungstechnik. Teil 1: Legistischen Richtlinien 1990*; von der Bundesregierung am 9. Jänner 1990 beschlossen.

¹⁰ Vgl Abschn IV., Punkt 85 ff der Legistischen Richtlinien 1979.

¹¹ Vgl etwa RdSchr vom 12. Dezember 1991, GZ BKA 601.271/11-V/2/91, RdSchr vom 6. März 2001, 600.824/0011-V/2/01 oder RdSchr vom 27. März 2002, GZ 600.824/003-V/2/2002.

betreffend das Verhältnis des österreichischen Rechts zu den verschiedenen Normtypen der Europäischen Union (Primärrecht, Verordnungen, Richtlinien usw.).¹²

Auch auf die Anforderungen an die äußere Gestaltung von Rechtstexten, die sich aus der Verwendung neuer Medien und Übertragungswege (Stichwort: „E-Recht“) ergeben, haben Bundesregierung bzw. Bundeskanzleramt entsprechend reagiert.¹³

Für die sog. **Wiederverlautbarung** gem. Art. 49a B-VG hat das Bundeskanzleramt eigene *Richtlinien* herausgegeben.¹⁴

Auf die Steigerung des Kostenbewusstseins der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Organe durch das Gebot der **Darstellung der finanziellen Auswirkungen** in den Erläuterungen jeder Regierungsvorlage (RV) zielten bereits die Legistischen Richtlinien 1979¹⁵ und hiezu ergangene Rundschreiben¹⁶ ab. Vor dem Hintergrund des va. ab 1986 verfolgten Zieles der Konsolidierung des Bundeshaushaltes wurden mit Jahresbeginn 1987 einschlägige explizite Vorgaben betreffend die Darstellung finanzieller Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen im Rang eines Bundesgesetzes (*Bundeshaushaltsgesetz* [BHG] 1986¹⁷) verankert.¹⁸ Den insofern gestiegenen Anforderungen an die Praxis sollte mit einem 1992 herausgegebenen „*Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen*“ Rechnung getragen werden.¹⁹ Durch eine 1994 wirksam gewordene Ergänzung des BHG²⁰ wurde der Bun-

¹² Bundeskanzleramt (Hrsg), Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Addendum zu Teil 1: Ergänzungen zu den Legistischen Richtlinien 1990 im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Republik Österreich zur Europäischen Union (EU Addendum) (1998); von der Bundesregierung am 21. April 1998 beschlossen. Vgl. weiters RdSchr vom 17. November 1998, GZ BKA 671.804/59-V/A/8/98.

¹³ Vgl. Beschluss der Bundesregierung vom 6. Juni 2001 betreffend elektronische Rechtserzeugung (GZ 660.102/006-V/6/2001); Richtlinien für die Erarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten und Muster (Stand: Jänner 2004); Layout-Muster (Stand: Jänner 2004); RdSchr vom 27. März 2002, GZ BKA 600.824/003-V/2/2001 betreffend "Legistische Richtlinien; Gestaltung von Textgegenüberstellungen"; Verzeichnis der legistischen Formatvorlagen (Stand: 10. Juli 2003); Verzeichnis der e-Recht Formatvorlagen mit Erklärung (Stand: 28. Mai 2003), Erklärung der Funktionalität der Schaltflächen im e-Recht; RdSchr vom 12.11.1998, GZ BKA 600.614/8-V/2/98, betreffend Begutachtungsverfahren, Rationalisierung; Nutzung der elektronischen Kommunikation, insbesondere auch bei Übersendungen an das Präsidium des Nationalrates.

¹⁴ Bundeskanzleramt (Hrsg), Handbuch der Rechtssetzungstechnik. Teil 2: Richtlinien für die Wiederverlautbarung von Bundesgesetzen (oJ).

¹⁵ Vgl. Punkt 90 der Legistischen Richtlinien 1979 und unten Abschn II.C.3.a.1 bei FN 70.

¹⁶ Vgl. Punkt 3 im RdSchr vom 29. Oktober 1980, GZ BKA 600.824/21-V/2/1980, und Punkt 2.3 im RdSchr vom 9. Dezember 1981, GZ BKA 600.824/8-V/A/2/81.

¹⁷ BGBl. Nr. 213/1986.

¹⁸ Vgl. § 14 BHG idGF.

¹⁹ Bundeskanzleramt/Bundesministerium für Finanzen (Hrsg), Handbuch Was kostet ein Gesetz? Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen (1992). Zur Kenntnis genommen und „nachhaltigst“ empfohlen durch Beschluss der Bundesregierung vom 16. Februar 1993.

²⁰ Vgl. § 14 Abs. 5 BHG idF BGBl. Nr. 960/1993.

desminister für Finanzen (BMF) zur Erlassung von *Richtlinien*²¹ (in Form einer Verordnung) *für die Ausarbeitung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen* verpflichtet. Mit der BHG-Novelle 1997²² erlegte der Gesetzgeber dem BMF hierfür ausdrücklich eine „finanz- und betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise“ auf.

Angesichts der aus dem EU-Beitritt sowie der Teilnahme an der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) resultierenden finanziellen Zusatzbelastungen bzw. Verpflichtungen (Stichwort: Obergrenzen für Verschuldung) erneuerten Länder und Gemeinden ihre Forderung an den Bund, vor dem Erlass von Bundesgesetzen und -verordnungen, die sich finanziell auf sie auswirken könnten, entsprechend konsultiert zu werden. Diesem Wunsch wurde schließlich durch den Abschluss der *Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften* im Mai 1998 entsprochen.²³ Infolge dieser Vereinbarung ist der Bund nun unabhängig von den oben zitierten Vorgaben des BHG ausdrücklich zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen seiner rechtsetzenden Maßnahmen nebst aktiver Information der anderen Gebietskörperschaften verpflichtet.²⁴ Eine analoge Pflicht sieht die Vereinbarung für die Länder vor.²⁵

Vor dem Hintergrund einer steigenden Arbeitslosigkeit beschloss die Bundesregierung im Jänner 1999 eine Prüfung jedes von ihr vorgeschlagenen Rechtsaktes (Gesetz, Verordnung) unter dem spezifischen Gesichtspunkt der Auswirkungen von Rechtsetzungsvorhaben auf die **Beschäftigungslage** in Österreich und auf den **Wirtschaftsstandort**.²⁶ Diese Vorgabe wurde wiederum in einem entsprechenden Rundschreiben des Bundeskanzleramtes betreffend die Gestaltung des Vorblattes von Erläuterungen zu Gesetzesentwürfen präzisiert.²⁷

²¹ Derzeit gültige Fassung: Verordnung des Bundesminister für Finanzen betreffend Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen BGBl. II Nr. 50/1999 zgd BGBl. II Nr. 165/2007; <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=25884>).

²² Vgl § 14 Abs. 5 BHG idF BGBl. I Nr. 79/1998.

²³ BGBl. I Nr. 35/1999. Siehe auch das hiezu ergangene Gemeinsames Durchführungs Rundschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Finanzen vom 19. Februar 1999, GZ BKA 603.767/1-V/1/99.

²⁴ Vgl Art. 1 Abs. 1 und 3 der Vereinbarung.

²⁵ Vgl Art. 1 Abs. 2 und 3 der Vereinbarung.

²⁶ Beschluss der Bundesregierung vom 22. Jänner 1999 (TOP 57 des 82. Ministerrates).

²⁷ RdSchr vom 19. Februar 1999, GZ BKA 600.824/0-V/2/99 (mittlerweile überholt).

Spezifische *Richtlinien* für die **Ausgliederung staatlicher Aufgaben** und die Gestaltung von Entwürfen zu Bundesgesetzen betreffend die Ausgliederung wurden vom Bundeskanzleramt bereits im Jahre 1992 herausgegeben. Tatsächlich wurde in der Folge eine ganze Reihe von vormaligen Verwaltungseinheiten ausgegliedert.²⁸ Das Bundesministerium für Finanzen hat zudem erstmals im Jahre 1998 ein „*Ausgliederungshandbuch*“ für die Vorbereitung und Durchführung von Ausgliederungen und Auslagerungen aus der öffentlichen Verwaltung erstellt, in dessen Neuauflage im Jahre 2003 die Erfahrungen eingeflossen sind, die bei der Abwicklung einzelner Ausgliederungsprojekte gewonnen wurden.²⁹

Daneben existieren noch diverse **bereichsspezifische Anleitungen** etwa für die Kundmachung von ÖNORMEN uä. Vorschriften im Bundesgesetzblatt im Fall der Verbindlicherklärung³⁰ oder für die Erlassung vergaberechtlicher Regelungen im Gesetzes- und Verordnungsrang³¹.

Mit dem Thema „**Regulierungsreform**“ hatte sich ab den 1990er Jahren nicht nur die EU (dazu in Abschn I.A.3 und IV.A.2 f), sondern auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) befasst und hiezu eine Reihe von Dokumenten verabschiedet,³² darunter einen einschlägigen Bericht mit „*Empfehlungen für eine Regulierungsreform*“.³³ Letzterer wurde vom Bundeskanzleramt in dt. Übersetzung samt Ergänzungen mittels Rundschreiben zur Kenntnis gebracht.³⁴

Schon etwas davor hatten die damaligen Regierungsparteien in ihrem Koalitionsübereinkommen vom 11. März 1996 beschlossen, eine „Überprüfung aller Rechts-

²⁸ Beispiele: Österreichische Staatsdruckerei (BGBl.Nr.1/1997); Austro Control GmbH (BGBl. Nr. 6565/1994 und 45/1997); Post- und Telekom Austria AG (BGBl. Nr. 200/1996, 721/1996, 742/1996, 797/1996, 97/1997, 138/1997); Schönbrunner Tiergarten-GmbH (BGBl. Nr. 117/1994).

²⁹ Bundesministerium für Finanzen, Ausgliederungshandbuch (2003), zugänglich unter dem link: <https://www.bmf.gv.at/publikationen/downloads/berichtbilanzen/ausgliederungshandbuch.pdf?q=ausgliederung>.

³⁰ Vgl RdSchr vom 16. Dezember 1991, GZ BKA 601.423/7-V/5/91, betreffend Kundmachung von ÖNORMEN und von elektrotechnischen Vorschriften im Bundesgesetzblatt im Fall der Verbindlicherklärung; Vorgangsweise; <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1705>.

³¹ Vgl RdSchr des Bundeskanzleramtes vom 6. August 2004, GZ BKA-600.883/0023-V/A/8/2004; <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=6793>.

³² OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background Note, Doc OCDE/GD(95)95 (angenommen am 9 März 1995); OECD, Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels, Doc C(98)35/FINAL (angenommen vom Rat auf seiner 921. Sitzung am 25. März 1998 [C/M(98)7/PROV]). Siehe auch OECD, OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (2005).

³³ OECD, The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis (1997); <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>.

³⁴ Vgl Beilage A zu RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98.

vorschriften auf deren Wirksamkeit, Bedarf, Anwenderfreundlichkeit und Überschaubarkeit“ zum Zweck der „Sicherung und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich“ vorzunehmen.³⁵ Ein entsprechendes Konzept zur Umsetzung wurde vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ausgearbeitet³⁶ und von der Bundesregierung im Juli 1996 angenommen.³⁷ Als ein erstes Ergebnis dieser Überprüfung konnte im Juli 1999 das sog. *Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz* (1. BRBG)³⁸ im Parlament verabschiedet werden. Alle auf der Stufe von einfachen Gesetzen oder Verordnungen stehenden Rechtsvorschriften des Bundes, die vor dem 1. Jänner 1946 kundgemacht wurden und im Zeitpunkt der Erlassung des 1. BRBG noch als Bundesrecht in Geltung standen, wurden damit per 31. Dezember 1999 formell außer Kraft gesetzt, sofern sie nicht im Anhang zum 1. BRBG angeführt sind.³⁹

Zur Fortführung der Rechtsbereinigung bekannten sich die Regierungsparteien auch am Beginn der XXI. Gesetzgebungsperiode⁴⁰ und betonten darüber hinaus das Ziel, „bestehende Gesetze und Verordnungen nach den Kriterien Folgekosten und effiziente Regelungsmechanismen unter Beiziehung der *“Better regulation“-Expertengruppe* zu durchleuchten“. Letztere sollte den Ressorts „bei der Entstehung von Gesetzen und Verordnungen schon frühzeitig beratend zur Verfügung stehen“.⁴¹

Weiterführende Literatur:

(Legistische Richtlinien, Legistik allgemein): *Adamovich*, Die Legistischen Richtlinien des Bundes 1979, in: *Öhlinger*, Methodik der Gesetzgebung (1982) 232 ff; *Bundeskanzleramt* (Hrsg), Vorarbeiten zu einer Reform der Legistischen Richtlinien 1979. Von Univ.-Prof. DDr. *Robert Walter* (Wien 1985); *Holzinger*, Legistische Richtlinien 1979 und Verwaltungsreform, in: *Öhlinger*, Methodik der Gesetzgebung (1982) 239; *ders*, Die Technik der Rechtsetzung, in: *Schäffer* (Hrsg), Theorie der Rechtssetzung (1988) 275; *Kindermann*, Entwicklungsstand legistischer Richtlinien des deutschen Sprachraums, in: *Öhlinger*, Methodik der Gesetzgebung (1982) 211; *Lachmayer*, Überlegungen zu einer Neugestaltung der Legistischen Richtlinien, in: *Öhlinger*, Methodik der Gesetzgebung (1982) 250; *Öhlinger*, Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen, in: *Öhlinger*, Methodik der Gesetzgebung (1982) 15; *Schäffer*, Legistische Richtlinien in Österreich. Entwicklung, Stand und wissenschaftliche Kritik, Zeitschrift für Gesetzgebung 1987, 112; *ders*, Gesetzgebung und Rechtskultur (1987); *ders*, Über Wert und Wirkungsmöglichkeiten von Legistischen

³⁵ Vgl Arbeitsübereinkommen für die XX. GP, Seite 40.

³⁶ Vgl den bezüglichen Ministerratsvortrag vom 4. Juli 1996 (GZ BKA 690.022/8-V/3/96).

³⁷ Beschluss der Bundesregierung vom 9. Juli 1996 (TOP 21 des 16. Ministerrates).

³⁸ BGBl. I Nr. 191/1999.

³⁹ Vgl § 1 1. BRBG.

⁴⁰ Vgl Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXI. Gesetzgebungsperiode (4. Februar 2000), Kap. „Leistungsfähiger Staat“, Punkt 8 „Deregulierung zur Bekämpfung der Gesetzesflut“, Seite 89.

⁴¹ Vgl ebenda, 88 f.

Richtlinien. Überlegungen anlässlich der neuen "Legistischen Richtlinien 1990", ÖJZ 1991, 1; ders (Hrsg), Theorie der Rechtssetzung (1988); ders, Der Weg zum besseren Gesetz, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (1990); ders, Stand und Perspektiven der Rechtsetzungslehre aus österreichischer Sicht, LeGes 17 (2006) 2, 132; Schäffer/Triffterer (Hrsg), Rationalisierung der Gesetzgebung (1984); **(OECD):** OECD, Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations, SIGMA Paper No 13, (1997); Weigel, Was kann die Gesetzesfolgenabschätzung, was die Rechtsökonomik nicht kann? Juridikum 2005, 42 (47); **(Deregulierung):** Funk (Hrsg), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel von Niederösterreich (Wien 1988); ders; Deregulierung aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Oberndorfer (Hrsg), Deregulierung (1992) 27 f; Kemptner/Sturm, Die Deregulierung des Kärntner Landes- und Gemeinderechtes, in: Schäffer (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 63; Lurger, Regulierung und Deregulierung im europäischen Privatrecht (1997); Oberndorfer, Deregulierung - Einführung in das Thema, in: Oberndorfer (Hrsg), Deregulierung (1992) 11 (14 ff); weitere Literaturhinweise siehe im Anschluss an Abschn III.B.1 und III.B.2.

2. Der „Lissabon-Prozess“ als Impuls für weitere Deregulierungsmaßnahmen

Wie bereits oben (Abschn I.A.3) erwähnt, reichen die Ansätze zu einer Regulierungsreform auf europäischer Ebene bis in die 1990er Jahre zurück.⁴² Einen bedeutenden Impuls erhielten diese Bestrebungen durch den Europäischen Rat von Lissabon im März 2000. Dieser rief die EU-Institutionen, die nationalen Regierungen und die regionalen und örtlichen Behörden insbesondere dazu auf, [...] den Kosten, die mit den Auswirkungen und der Einhaltung vorgeschlagener Regelungen verbunden sind, besondere Aufmerksamkeit zu widmen [...].⁴³ Zudem betonte der Rat die Notwendigkeit, die **Kosten für unternehmerische Tätigkeit zu senken** und unnötigen bürokratischen Aufwand zu beseitigen.⁴⁴

In Österreich war die Betrachtung der aus einer Regelung für die Rechtsunterworfenen resultierenden Belastungen bzw. Kosten – von programmatischen Aussagen in Regierungsprogrammen abgesehen – bis dahin lediglich auf der Ebene eines Rundschreibens verankert („Stichwort: Wirtschaftsstandort“).⁴⁵ Mit dem „Deregulierungsgesetz 2001“ wurde dagegen eine **gesetzliche Verpflichtung zur Abschätzung der wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen** in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht geschaffen.⁴⁶ Davon abgesehen erteilte der Gesetzgeber den expliziten Auftrag, anlässlich von geplanten

⁴² Näheres unten in Abschn IV.A.2.

⁴³ Vgl Punkt 14 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon am 23. und 24. März 2000:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Vgl wieder die Quelle in FN 27.

⁴⁶ Vgl § 1 Abs. 2 erster Satz des Deregulierungsgesetzes, BGBl. Nr. 151/2001.

Gesetzesänderungen insbesondere zu **prüfen, ob** die bezüglichen Regelungen „**noch notwendig und zeitgemäß**“ sind oder nicht auch Regelungsalternativen zur Verfügung stehen.⁴⁷

Im Regierungsprogramm für die XXII. Gesetzgebungsperiode war dann erstmals explizit von einer „Einführung einer *Folgekostenschätzung durch externe Experten*“⁴⁸ in Rede.

Den jüngsten Schritt zur qualitativen und quantitativen **Deregulierung**, der an das Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz anschloss und gewissermaßen von der „Vereinfachungsinitiative“ der Kommission vom Oktober 2005⁴⁹ inspiriert war,⁵⁰ unternahm die Bundesregierung im April Jahr 2006 mit der Vorlage des sog. *Deregulierungsgesetzes 2006* (DRG 2006).⁵¹

Nach internationalen Vorbildern, va. jenem der Niederlande, beschloss die Bundesregierung schließlich ebenfalls im April 2006, die Verwaltungskosten für Unternehmen aus bundesrechtlichen Informationsverpflichtungen bis 2010 um 25 % zu senken. Realisiert werden soll dies mit Hilfe einer entsprechenden vorgängigen Basiserhebung der Kosten, die bis zum Sommer 2007 durch externe Beratungsunternehmen durchgeführt wurde. Bei dieser Kostenmessung wurde das inzwischen international etablierte sog. „*Standard-Kosten-Modell*“ (SKM)⁵² angewendet. Zu diesem Projekt wurde ein eigenes Methodenhandbuch erstellt, nämlich das im Jänner 2007 erschiene „Handbuch Standardkostenmodell Österreich“.⁵³

⁴⁷ Vgl Art. 1 § 1 Abs. 1 des Deregulierungsgesetzes 2001.

⁴⁸ Vgl Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode (28. Februar 2003), Kap. 20 „Verwaltungsreform“, Seite 35.

⁴⁹ Vgl die Mitteilung der Kommission vom 25. Oktober 2005 „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft - Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ (KOM (2005) 535 vom 25.10.2005). Dazu unten IV.B.5.b.

⁵⁰ Vgl den bezüglichen Ministerratsvortrag vom 31. März 2006 (GZ BKA-690.022/0017-V/3/2006, BMF-280000/0014-I/4/2006 und BMVIT-17.016/0010-I/CS3/2006).

⁵¹ Vgl RV 1014 BlgNR XXII. GP, insbesondere Seite 3; in Kraft getreten mit 25. Juli 2006 (BGBl. Nr. I 113/2006).

⁵² Vgl dazu *Internationale Arbeitsgruppe zur Qualifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung*, Das Standard-Kostenmodell. Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung (Mai 2005), http://www.bundeskanzler.at/Docs/2006/5/15/Standard_Kostenmodell.pdf.

⁵³ Vgl Beschluss der Bundesregierung vom 27. April 2006 (TOP 18 des 131. Ministerrates) und Handbuch Standardkostenmodell Österreich, Initiative Verwaltungskosten senken für Unternehmen, BMF, Jänner 2007; Näheres zum Projektüberblick und zum aktuellen Stand ist unter http://www.verwaltungskosten senken.at/Deutsch/_start.htm zugänglich.

Weiterführende Literatur:

Arbter, Gesetzesfolgenabschätzung, Juridikum 2005, 35; *Mara/Schopf*, Gesetzesfolgenabschätzung, Juridikum 2005/1, 30 (32 ff); *Irresberger*, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung – Erfahrungen und Leistungen, in: *Schäffer* (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland (2005) 75 (83 ff); **(zum SKM)**: siehe die Hinweise im Anschluss an Abschn II.C.3.a.3.ii. **(Zur EU)**: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht, 13. November 2001 (2002) 16 ff, 66 ff; *Karpen*, Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union als Herausforderung, in: *Schäffer* (Hrsg), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 127; *Konzendorf/Worderlmann/Bölck/Veit*, Better Regulation auf der Ebene der Europäischen Union. Meilensteine auf dem Weg zu besseren Gesetzen (Juni 2005).

II. Praktische Schritte zu einer besseren Gesetzgebung

A. Vorbemerkung zur österreichischen Praxis

Einleitend ist anzumerken, dass sich die österreichische Praxis, wie sie sich insbesondere in den im Vorabschnitt (I.B) skizzierten Rundschreiben, Handbüchern usw. manifestiert, nicht strikt an den in der Fachliteratur entwickelten Begriffskategorien („prospektive“, „begleitende“ etc. Gesetzesfolgenabschätzung [GFA]) orientiert oder gar einer strengen Systematik (etwa genaue Trennung zwischen Konzeptions- und Durchführungsphase) folgt. Die meisten Anleitungen für die österreichische Praxis beziehen sich derzeit auf die Stufe der „begleitenden“ GFA. Dennoch wurde für Zwecke des vorliegenden „Handbuches“ versucht, die vorhandenen Ansätze zu einer besseren Gesetzgebung in einer Form darzustellen, welche sich eng an die „Verfahrensschritte“ anlehnt, die zu den verschiedenen Typen der GFA entwickelt wurden (Abschn I.A.1.b). Auch dort, wo direkte Entsprechungen in der österreichischen Praxis fehlen, werden in diesem Sinne zuweilen ergänzende Ausführungen zur systematischen „Abrundung“ geboten.

B. Konzeptions- und Vorbereitungsphase

1. Analyse des Regelungsumfeldes

a) Problem-, Ziel- und Systemanalyse

Zur Analyse des Regelungsumfeldes auf der Stufe der sog. prospektiven GFA bieten sich als Instrumente die sog. Problem-, bzw. Ziel- und Systemanalyse an. Die damit verfolgten Ansätze können nachstehender Tabelle entnommen werden. Der Aspekt der Problemanalyse ist in der österreichischen Praxis insofern verankert, als die genaue Problemdefinition einen wichtigen Punkt der per Rundschreiben des Bun-

deskanzleramtes vom 17. September 1998⁵⁴ „eingeführten“ „OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen“⁵⁵ bildet. „Das zu lösende Problem sollte präzise beschrieben werden, wobei klare Aufschlüsse über seine Natur und seinen Umfang und Erklärung über seine Entstehung (Identifizierung der Triebkräfte der betroffenen Einheiten) gegeben werden sollten.“, heißt es dort.

Problem-, Ziel- und Systemanalyse	
Instrument	Definition
Problemanalyse	Ansatzpunkt der Analysen sind praxisrelevante Probleme (Konflikte, Mängel etc.). Gefragt wird: Was genau ist das Problem? Welche Ursachen sind für das Problem verantwortlich? Wie lässt sich das Problem beheben?
Zielanalyse	Ausgangspunkt der Analysen sind politisch vorgegebene Ziele. Sollten diese nicht explizit genannt werden, so können implizite Ziele (zB aus Regierungserklärungen) aufgenommen werden. Gefragt wird: Welche Ziele werden mit dem Regelungsvorhaben verfolgt? Von welchen Faktoren ist die Zielerreichung abhängig? Mit welchen Maßnahmen können die Ziele erreicht werden?
Systemanalyse	Systematisiert die Gesamtstruktur des Regelungsfeldes, dabei sollen die besonders relevanten Bereiche ermittelt werden und die wechselseitigen Abhängigkeiten (Interdependenzen) zwischen diesen aufgezeigt werden. Sie verdeutlicht auch Konflikte und Dysfunktionalitäten im Regelungsfeld. Mittels Systemanalyse werden Kriterien für die Entwicklung von Regelungsalternativen sichtbar. Außerdem ergeben sich erste Hinweise auf mögliche Folgen der Alternativen. Sie ist als querschnittige, modellbildende Analyse in erster Linie am Status quo orientiert.
Quelle: Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 8.	

Als Hilfsinstrumente bei Problem-, Ziel- und Systemanalyse stehen wiederum eine Mehrzahl von sog. Kreativitätstechniken zur Verfügung. Sie sind in nachstehender Tabelle zusammengefasst.

Kreativitätstechniken (für Problem-, Ziel- und Systemanalyse u. die Entwicklung von Regelungsalternativen und Szenarien)
Mind Mapping
Brainstorming
Metaplan-Methode
Literaturauswertung
Experteninterviews
Näheres bei Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 17 ff

⁵⁴ Vgl. RdSchr. vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98, <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/8/31/Regulierungsreform.pdf>.

⁵⁵ Vgl. ebenda, Anhang bzw. OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background Note, in: OECD, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Doc OCDE/GD(95)95 (angenommen am 9. März 1995).

Weiterführende Literatur:

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 8 ff, 91; *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2000) 10; *dasselbe* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2002) 15 f, 35, 43 ff; *Bussmann*, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, *LeGes* 1997/3, 117 ff, 121 f, 123 f; *Konzendorf*, Innovation im Rechtsetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung, *ZS für Rechtssoziologie*, 20 (1999) 1, 112 ff.

b) Entwicklung von Regelungsalternativen

Hier geht es – wiederum auf Stufe der sog. prospektiven GFA – im Wesentlichen darum, verschiedene Handlungsmöglichkeiten sichtbar zu machen. Zu wichtigen Kriterien des Regelungsumfeldes, die insbesondere aus den vorangegangenen Problem-, Ziel- und Systemanalysen gewonnen werden können (beispielsweise f. Kriterien: „Bewusstseinsbildung“, „technische Maßnahmen“), sollen Regelungsalternativen (Motivation der Wirtschaft bzw. Bürger zu Schritten „in Selbstorganisation“ [Beispielsweise: freiwillige Abfallsammlung bzw. -rücknahme] oder zwingende staatliche Regelung) formuliert werden. Wichtig dabei ist, bei der Entwicklung jeder Alternative jeweils einer Grundidee zu folgen bzw. darauf zu achten, dass Alternativen in sich konsistent sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass echte Entscheidungsalternativen geboten werden können. Hinsichtlich der Hilfsinstrumente zur Entwicklung von Regelungsalternativen ist auf die im Vorabschnitt angeführten Kreativitätstechniken zu verweisen.

In der legislativen Praxis des Bundes wird seit jeher Wert auf die Einbeziehung sog. „Alternativlösungen“ gelegt. Schon im Oktober 1980 hat die Bundesregierung beschlossen, den *Erläuterungen* zu Gesetzesentwürfen ein „Vorblatt“ voranzustellen, in welchem nicht nur die Grundzüge der in Aussicht genommenen Problemlösung darzustellen ist, sondern „gegebenenfalls auch Alternativlösungen aufzuzeigen“ sind und „kurz zu begründen [ist], warum man von ihrer Realisierung Abstand nehmen will“.⁵⁶ Dieser Ansatz wurde im Jahre 1999 ausdrücklich bekräftigt und zugleich betont, „dass insbesondere die Beibehaltung einer als unbefriedigend angesehenen Rechtslage nicht als Alternative in Frage kommt“.⁵⁷

⁵⁶ Beschluss der Bundesregierung vom 14. Oktober 1980; vgl dazu Punkt 2 des RdSchr vom 29. Oktober 1980, GZ BKA 600.824/21-V/2/1980. Weiters RdSchr vom 9. Dezember 1981, GZ BKA 600.824/8-V/A/2/81.

⁵⁷ Beschluss der Bundesregierung vom 22. Jänner 1999 (TOP 57 des 83. Ministerrates) iVm RdSchr vom 19. Februar 1999, GZ BKA 600.824/0-V/2/99. Der Inhalt dieses RdSchr wurde in RdSchr GZ BKA-600.824/0005-V/2/2007 eingearbeitet und konnte daher für gegenstandslos erklärt werden (Pkt. 11), <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=28048>.

Klare Hinweise auf die Berücksichtigung alternativer Regelungsansätze gibt auch die per Rundschreiben des Bundeskanzleramtes verankerte „*OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen*“.⁵⁸ Danach „sollten sich staatliche Eingriffe auf eindeutige Beweise stützen, daß staatliches Handeln angesichts der Art des Problems, der wahrscheinlichen Vorteile und Kosten des Eingriffs [...] sowie alternativer Problemlösungsmechanismen gerechtfertigt ist.“⁵⁹ „Die Normsetzer sollten am Beginn des Regulierungsprozesses einen informierten Vergleich zwischen mehreren regulierenden und nicht-regulierenden Instrumenten durchführen und dabei wesentliche Gesichtspunkte wie Kosten, Nutzen, Verteilungseffekte und administrative Erfordernisse berücksichtigen.“⁶⁰ Weiters heißt es in der „Checkliste“: „Normsetzer sollten die geeignetste staatliche Ebene für eine Maßnahme auswählen oder, sofern mehrere Ebenen in Frage kommen, wirksame Koordinationssysteme zwischen den staatlichen Ebenen einrichten.“⁶¹

Während sich die oben im Kontext der Gestaltung des sog. „Vorblattes“ zitierten Vorgaben genau betrachtet schon auf die Ebene der „begleitenden GFA“ beziehen,⁶² setzt die OECD-Checkliste bereits auf der Stufe der Regelungsintention an, dh. bevor noch eine Entscheidung über die Frage: „Regelung ja oder nein?“ gefällt wurde.

Einen unmissverständlichen Auftrag zur Prüfung alternativer Wege zur Zielerreichung erteilte der Gesetzgeber selbst schließlich in Form des § 1 Abs. 1 erster Satz des *Deregulierungsgesetzes* 2001⁶³: „Anlässlich einer geplanten Änderung eines Bundesgesetzes ist insbesondere zu prüfen, ob [...] die angestrebten Wirkungen nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnten.“ Hiermit werden primär die Ebenen der retrospektiven und der begleitenden GFA angesprochen.

Weiterführende Literatur:

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 13 f; *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2002) 17 ff, 37 f, 44 ff; *Bussmann*, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, *LeGes* 1997/3, 124 f; *Funk*, Deregulierung aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: *Oberndorfer* (Hrsg) *Deregulierung* (1992) 29; *Konzendorf*, *Innovati-*

⁵⁸ Vgl wieder Quelle in FN 54 bzw RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98.

⁵⁹ Vgl Frage 2 der Checkliste.

⁶⁰ Vgl Frage 3 der Checkliste.

⁶¹ Vgl Frage 5 der Checkliste.

⁶² Wenn nämlich einmal ein „Vorblatt“ zu einer Regierungsvorlage formuliert wird, liegt typischerweise bereits ein ausformulierter Gesetzesentwurf vor.

⁶³ BGBl. I Nr. 151/2001, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=15799>.

on im Rechtsetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung, ZS für Rechtssoziologie, 20 (1999) 1, 114 ff.

b) Entwicklung von Szenarien

Mit „Szenario“ ist hier ein „Zukunftsentwurf“ gemeint. Für das zu bearbeitende Regelungsfeld sollen Annahmen über (mehrere) mögliche, genauer gesagt, wahrscheinliche Entwicklungen getroffen werden. Diese können sich sowohl an allgemeinen gesellschaftlichen Erwartungshaltungen orientieren, als auch an politisch angestrebten bzw. allgemein wünschenswerten Entwicklungen. Entlang dieser Szenarien können dann die in Erwägung gezogenen Regelungsalternativen auf ihre Auswirkungen in der Praxis hinterfragt werden. Die Folgenabschätzung in Bezug auf die Regelungsalternativen kann naturgemäß umso konturierter ausfallen, je deutlicher die Szenarien voneinander abgegrenzt werden.

Soll freilich eine in Aussicht genommene gesetzliche Maßnahme nur kurzfristig wirken und sind überdies keine bezüglichen Änderungen im Regelungsfeld zu erwarten, kann auf die Entwicklung von Szenarien verzichtet werden. Auch für die Entwicklung der Szenarien ist im Übrigen wieder auf die in Abschn II.B.1.a angeführten Kreativitätstechniken zurückzugreifen.

Weiterführende Literatur:

Böhret /Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 15 f; *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2002) 21 ff, 45 f; *Konzendorf*, *Gesetzesfolgenabschätzung*, *Universitas - ZS für interdisziplinäre Wissenschaft* 54 (1999) 955 f, 958 f; *ders*, *Innovation im Rechtsetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 20 (1999) 1, 113 f.

2. Regulatorische Grundsatzentscheidung

Sofern dies nicht schon auf der Stufe der Entwicklung von Regelungsalternativen erfolgt sein sollte, bietet es sich an, am Ende der sog. Konzeptionsphase eine Grundsatzentscheidung über die Frage zu fällen, ob einer gesetzlichen Regelung überhaupt näher getreten werden soll oder aber von einer solchen Abstand genommen werden soll. Die Anwendung der einschlägigen qualitativen und quantitativen Verfahren zur Überprüfung der Analysen des Regelungsumfeldes in der Durchführungsphase (dazu gleich unten) konzentriert sich nahe liegender Weise auf die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Folgen der entwickelten Regelungsalternativen. Freilich, auch auf dieser Stufe kann eine Regelungsalternative noch immer in einer Nichtregelung bestehen.

Im Hinblick auf die regulatorische Grundsatzentscheidung bieten die „*OECD-Empfehlungen für eine Regulierungsreform*“⁶⁴ einige Anhaltspunkte. „Eine ‚gute Regulierung‘ sollte i) erforderlich sein, um klar identifizierten politischen Zielen zu dienen, und wirksam sein, diese Ziele zu erreichen [...]“, heißt es dort.⁶⁵ Die bereits mehrfach zitierte „*OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen*“⁶⁶ stellt insbesondere die Frage: „Ist staatliches Handeln gerechtfertigt?“ und betont, dass „staatliche Eingriffe sich auf eindeutige Beweise stützen sollten, dass staatliches Handeln angesichts der Art des Problems, der wahrscheinlichen Vorteile und Kosten des Eingriffs (auf der Grundlage einer realistischen Beurteilung staatlicher Effektivität) sowie alternativer Problemlösungsmechanismen gerechtfertigt ist.“⁶⁷ Weiterhin soll geprüft werden, ob „Regulierung die beste Form staatlichen Handelns ist?“. „Die Normsetzer sollten am Beginn des Regulierungsprozesses einen informierten Vergleich zwischen mehreren regulierenden und nicht-regulierenden Instrumenten durchführen und dabei wesentliche Gesichtspunkte wie Kosten, Nutzen, Verteilungseffekte und administrative Erfordernisse berücksichtigen.“⁶⁸

3. Zur Vorbereitung einer begleitenden GFA

Wurde bereits eine prospektive GFA abgeschlossen oder aber der dezidierte politische Auftrag zur Ausarbeitung eines Regelungsentwurfes ohne vorgängige GFA erteilt, steht das Instrument der sog. „begleitenden“ GFA zu Gebote. Die Vorbereitung einer solchen besteht zunächst in der Festlegung der Kriterien, anhand derer die zu entwerfenden oder bereits vorliegenden Rechtsnormen zu prüfen bzw. zu erproben sind („Prüfkriterien“). Soll nicht ein Regelungsentwurf insgesamt geprüft werden, sondern sollen nur einzelne Regelungsteile im Fokus der Betrachtung stehen, ist eine entsprechende Auswahlentscheidung zu treffen. Zentrales Kriterium ist hier die Folgenrelevanz von Normen. Bei der Auswahlentscheidung kann man sich auf die vorher festgelegten Prüfkriterien stützen. Aus der Kombination von Prüfkriterien und folgenrelevanten Regelungsteile können sodann die geeigneten Testverfahren bzw. Prüfinstrumente bestimmen werden (siehe dazu die Tabelle unter Punkt II.C.2).

⁶⁴ OECD, The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis (1997).

⁶⁵ Ebenda, Empfehlung 1, Punkt i.

⁶⁶ Vgl wieder Quelle in FN 54 bzw RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98.

⁶⁷ Vgl ebenda, Frage 2.

⁶⁸ Vgl ebenda, Frage 3.

Weiterführende Literatur:

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 91 ff; *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2002) 42 ff.

C. Durchführungsphase

1. Mögliche Instrumente der prospektiven GFA im Überblick

Für die Folgenabschätzung in Bezug auf die in der Konzeptionsphase entwickelten Regelungsalternativen (ggf. „im Lichte“ verschiedener Szenarien) eignen sich va. *Diskussionen mit Experten* und *Normadressaten*. Nicht unwichtig ist dabei die Bestimmung der Auswahlkriterien für Experten. Größtmögliche Unabhängigkeit sollte angestrebt werden. Im Idealfall sollte ein interdisziplinärer Ansatz gewählt werden. Sofern erforderlich ist auf verschiedene Regelungsebenen bzw. –bereiche und die daraus resultierenden unterschiedlichen Anforderungen Bedacht zu nehmen. Hinsichtlich der Betroffenen ist va. zu beachten, dass die tatsächlich unmittelbar betroffenen Kreise identifiziert werden und ggf. eine angemessene räumliche Verteilung beachtet wird. Neben solchen Diskussionen stehen als weitere sog. **qualitativen Verfahren** sog. „*Nutzwertanalysen*“, „*Science Court-Verfahren*“ und „*Effektivitäts-Kosten-Abschätzungen*“ zur Disposition. Im Zentrum ersterer steht der Grad der "Zielerreichung". Wirkungen und Folgen der verschiedenen Regelungsalternativen werden jeweils für die (gewichteten) Teilziele bewertet. Ergebnis sind Teilnutzwerte bzw. insgesamt ein Ranking der Regelungsalternativen.

Beim Science Court-Verfahren werden die Pro- und Kontra-Argumente quasi im Stile einer Gerichtsverhandlung abgehandelt. Die Effektivitäts-Kosten-Abschätzung schließlich saldiert die positiven und negativen Effekte der Regelungsalternativen, welche in anderen Abschätzungsverfahren herausgearbeitet wurden.

Als sog. **quantitative Verfahren** können die sog. „*Delphi-Befragung*“ oder „*Standardisierte Befragung*“ eingesetzt werden. Als sog. **systematisierende Verfahren** stehen grundsätzlich die sog. „*Folgenorientierte Systemanalyse*“ und die „*Computersimulation*“ zur Verfügung. Alle genannten Instrumente werden in der nachstehenden Tabelle zusammenfassend dargestellt.

Verfahren / Instrumente der prospektiven GFA			
qualitative Instrumente / Verfahren	Definition	Intention / Leistungsfähigkeit	Aufwand
Experten- und Normad-	Moderierte und vor-	• Überprüfung der	• Vorbereitung: zwei

ressaten-Diskussion / Workshops	strukturierte Experten- und Normadressaten-diskussionen. Es empfiehlt sich, Erhebungsinstrumente (z.B. Fragebögen) zur Ergebnisdokumentation vorzubereiten.	Analysen des Regelungsfeldes • Optimierung der Regelungsalternativen • Optimierung der Szenarien • Folgenabschätzung (vor allem qualitativ) • Bewertung der Folgen der Regelungsalternativen	Mitarbeiter insgesamt etwa ein bis zwei Wochen • Durchführung des Workshops: mehrere Mitarbeiter 1-2 Tage • Auswertung: zwei Mitarbeiter etwa ein bis drei Wochen
Nutzwertanalyse (pGFA)	Die Nutzwertanalyse (NWA) ist ein an gewichteten Zielen orientiertes Bewertungsverfahren zur Ermittlung der Zielwirksamkeit unterschiedlicher Regelungsalternativen.	• Abschätzung der Regelungsalternativen im Hinblick auf ihre Zielerreichungsqualität	• Mehrere Mitarbeiter mehrere Tage für Vorbereitung und Durchführung
Science Court-Verfahren	Eine Art Gerichtshof, bei dem die Regelungsalternativen und ihre Folgen verhandelt werden. Pro- und Kontra-Anwälte beziehen Stellung zu den Folgen der Regelungsalternativen und werden von Sachverständigen ins Kreuzverhör genommen. Eine Jury kann abschließend ein Meinungsbild wiedergeben.	• Qualitative Folgenabschätzung • Ermittlung, Abwägung und Beurteilung der Folgen	• Vorbereitung: zwei Mitarbeiter ein bis zwei Wochen • Durchführung: mehrere Mitarbeiter ein bis zwei Tage • Auswertung: zwei Mitarbeiter etwa ein bis drei Wochen
Effektivitäts-Kosten-Abschätzung	»Einfaches« Verfahren mit dem positive und negative Effekte der Regelungsalternativen in Bezug auf verschiedene Kriterien saldiert werden.	• Zusammenfassung der Ergebnisse der anderen Abschätzungsverfahren und Bewertung	• Mehrere Mitarbeiter eine bis mehrere Wochen
quantitative Instrumente / Verfahren	Definition	Intention / Leistungsfähigkeit	Aufwand
Delphi-Befragung	Die Delphi-Befragung ist ein Instrument zur mehrstufigen Ermittlung von Gruppenmeinungen bei Anonymität und nicht-personalem Kontakt der Teilnehmenden, die zumeist als Experten (aber auch als Normadressaten) im Befragungsbereich gelten.	• Quantitatives Verfahren, das in hohem Maße qualitative Aspekte aufnimmt.	• Vorbereitung: mehrere Mitarbeiter mehrere Wochen • Durchführung: ein bis zwei Mitarbeiter etwa zwei bis drei Monate (teilweise in Teilzeit) • Auswertung: zwei Mitarbeiter mehrere Wochen

Standardisierte Befragung	Befragung von Experten mit standardisierten Erhebungsinstrumenten	• vor allem quantitative Einschätzungen	• Vorbereitung: mehrere Mitarbeiter mehrere Wochen • Durchführung: ein bis zwei Mitarbeiter etwa zwei bis drei Monate (teilweise in Teilzeit) • Auswertung: zwei Mitarbeiter mehrere Wochen
Systematisierende Instrumente / Verfahren	Definition	Intention /Leistungsfähigkeit	Aufwand
Folgenorientierte Systemanalyse	Die folgenorientierte Systemanalyse ist eine dynamische Systemanalyse. Die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Abschätzungen werden in die modellbildende Systemanalyse integriert.	• Integration der Ergebnisse der Folgenabschätzungen in die querschnittliche, modellbildende Systemanalyse.	• Mehrere Mitarbeiter mehrere Tage
Computersimulation	Computersimulationen sind dynamische Computerprogramme, in denen Inputs auf der Basis von Rechenregeln nach bestimmten Anweisungen verarbeitet werden, so dass Informationen über veränderte Zustände und Folgen den Output des Programms bilden.	• Abschätzung vernetzter Folgen durch Programmierung von Wirkungsketten und Systemeigenschaften. • Hohe Komplexitätsverarbeitungsfähigkeit, dh. vernetzte Folgen verschiedener Art können in einem dynamischen Modell simuliert werden.	• Mehrere Mitarbeiter Wochen bis Monate
Quelle: Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 19 ff.			

Weiterführende Literatur:

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 18 f; *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2000) 12; *dasselbe* (Hrsg), *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung* (2002) 48 ff, 60 ff; Schäffer, *Kosten-Nutzen-Analysen in der Gesetzgebung?* ZfV 1980, 401.

2. Mögliche Instrumente der begleitenden GFA im Überblick

In Anknüpfung an das unter Punkt II.B.3 Gesagte werden die Prüfkriterien und die mit diesen korrespondierenden Verfahren, welche es in der Durchführungsphase anzuwenden gilt, in nachstehender Tabelle dargestellt.

Prüfkriterien, Verfahren / Instrumente der begleitenden GFA			
Prüfkriterium	Erläuterung	Geeignete Verfahren / Instrumente	Kurzbeschreibung
Zielerreichbarkeit	Geplante Regelungen werden auf Zielbeitrag untersucht und beurteilt.	Nutzwertanalyse	• Handlungsoptionen werden vergleichend hinsichtlich ihres Zielerreichungsbeitrags bewertet
Praktikabilität	Vollziehbarkeit und Befolgbarkeit von Entwurfsteilen werden erprobt, als ob sie in Kraft wären	Praxistest Planspiel	• Realzeitliche Erprobung von Entwurfsteilen im späteren Wirkungsfeld, insbes. durch Normanwender anhand praktischer Fälle und Abläufe • Zeitlich komprimierte Erprobung geplanter Rechtsvorschriften in einer simulierten Quasi-Realität durch Funktionsträger / Normadressaten anhand nachvollzogener oder potenzieller Ereignisse
Verteilungswirkungen	Untersuchung v.a. finanzieller Be- und Entlastungen bei unterschiedlichen Normadressaten: auch im Zeitverlauf. (Um-)Verteilung von Kosten, Nutzen/Effekten	Kostenfolgenanalysen Kosten-Nutzen-Analysen Leistungsflussanalyse	• Geplanten Regelungen entstammende Kostenbelastungen und -verteilungen für Normadressaten (Normanwender) • Vorrangig monetär vergleichbares Verhältnis von Kosten und Nutzen, auch verschiedenartiger Regelungsalternativen, auch über bestimmte Zeiträume • Materielle Transaktionen (zB Finanzströme) v.a. zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Teilbereichen werden auf Be- und Entlastungswirkungen untersucht
Wechselwirkungen, Verträglichkeit	Analyse der Kompatibilität wie der wechselseitigen Einwirkung von Normen eines Regelungsentwurfs oder der (Un-)Verträglichkeit verschiedener Rechtsvorschriften	Interdependenzanalyse Schnittstellenanalyse	• Aufdeckung von sich gegenseitig verstärkenden, abschwächenden oder widersprüchlichen Einflüssen • Ermittlung von sachlichen Konflikten oder sich unterstützenden Effekten (Synergien) zwischen dem Regelungsentwurf und anderen Rechtsvorschriften
Verstehbarkeit, innere Konsistenz	Regelungsentwürfe werden überprüft, ob die beabsichtigten Zwecke von Normadressaten verstanden und deshalb befolgt oder genutzt werden können; ob der Aufbau der Norm konsistent und benutzerfreundlich erscheint.	Verständlichkeitsprüfung (Semantik) Konsistenzprüfung (Logik) zusätzlich einsetzbar bei Praxistest und Planspiel	• Empirische Überprüfung, inwieweit die Normadressaten die Regulationsintention und deren Umsetzung in Anweisung und Sanktion sprachlich und begrifflich verstehen können • Überprüfung der Nachvollziehbarkeit des inneren Zusammenhangs und der Abfolge der Normierungen

Prüfkriterium	Erläuterung	Geeignete Verfahren / Instrumente	Kurzbeschreibung
Akzeptanz	Es wird erhoben, ob und wie sehr die geplanten Regelungen von den Normadressaten angenommen und befolgt werden dürften. Ablehnungsgründe sind zu ermitteln.	Akzeptanzstudien-Teilerhebung während Praxistest und Planspiel	• Empirische Erhebungen wie Befragungen, Stichproben bei Normadressaten, Teilerhebungen
Quelle: Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 93.			

Weiterführende Literatur:

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 148 ff.

3. Die Durchführung der Folgenabschätzung in der österreichischen Praxis

a) Abschätzung ökonomischer Auswirkungen

Den Schwerpunkt der systematischen Bemühungen auf dem Gebiet der Gesetzesfolgenabschätzung haben in Österreich bisher die verwaltungsinternen finanziellen und ökonomischen Auswirkungen gebildet.⁶⁹

(1) Kostenfolgen für die Verwaltung

Chronologisch betrachtet findet die Abschätzung der Kostenfolgen für die Verwaltung ihren Ausgangspunkt in den Legistischen Richtlinien 1979⁷⁰. Diese bestimmen in Pkt. 90 über die Erläuterungen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften:

„Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen ist möglichst genau anzugeben, wie sich der vorgeschlagene Entwurf **finanziell auswirken** wird. Dabei ist nicht nur der mit seiner Vollziehung verbundene Sachaufwand möglichst genau zu bezeichnen, sondern auch anzuführen, ob und wieweit vermehrter Arbeitsaufwand oder eine Personalvermehrung erforderlich sein wird. Es wird empfohlen, zur Konkretisierung des Aufwandes Zahlenmaterial des Österreichischen Statistischen Zentralamtes oder internationales Vergleichsmaterial heranzuziehen und gegebenenfalls die mit der Vollziehung zu betrauenden Behörden zu befragen.“

Seit dem Jahr 1986 enthält das **Bundeshaushaltsgesetz**⁷¹ (im Folgenden: BHG) in seinem § 14 die Verpflichtung der Bundesminister, jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder eine Verordnung eine Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen

⁶⁹ Irresberger, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung – Erfahrungen und Leistungen, in Schäffer (Hrsg), Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung (2005) 76.

⁷⁰ Die Legistischen Richtlinien 1979 (<http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/richtlinien1979.doc>) sind hier deshalb maßgeblich, weil sich die Legistischen Richtlinien 1990 nicht mit der Gestaltung von Erläuterungen zu Entwürfen von Rechtsvorschriften befassen.

⁷¹ BGBl. Nr 213/1986.

anzuschließen und dabei Mehrausgaben sowie Mindereinnahmen für jedes Jahr innerhalb des laufenden Budgetprognosezeitraumes zu beziffern, und zwar sowohl für den Bund als auch für die anderen Gebietskörperschaften. Durch eine Novelle des BHG wurde im Jahr 1993⁷² der Bundesminister für Finanzen verpflichtet, Richtlinien für die Ausarbeitung der Darstellung der finanziellen Auswirkungen zu erlassen. Im Jahr 1994 wurde die Prognoseverpflichtung auf die Einnahmen ausgedehnt.⁷³ Die durch § 14 BHG erhöhten Anforderungen an die Informationsgrundlagen der Gesetzgebung führte im Übrigen dazu, dass das Bundeskanzleramt gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen im Jahr 1993 ein Handbuch „**Was kostet ein Gesetz?**“ herausgab.⁷⁴ Die Berechnungsweise dieses Handbuches wurde von der Bundesregierung „nachhaltigst zur Beachtung empfohlen“.⁷⁵

1997 kam es zu einer neuerlichen Änderung des § 14 BHG.⁷⁶ Darzustellen sind nicht mehr nur voraussichtlich verursachte Ausgaben oder Einnahmen, sondern auch Kosten und Erlöse. Maßgeblich ist nicht mehr der laufende Budgetprognosezeitraum, sondern sind das laufende Finanzjahr und mindestens die drei folgenden Finanzjahre.⁷⁷ In der Folge wurden die Richtlinien des Bundesministers für Finanzen für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen gemäß § 14 Abs. 5 BHG zunächst als Erlass im Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung⁷⁸ und später im Bundesgesetzblatt⁷⁹ kundgemacht. Diese Richtlinien sind rechtlich vor allem deshalb bedeutsam, weil sie auch für die Ersatzansprüche der anderen Gebietskörperschaften, denen ein finanzieller Aufwand verursacht wird, nach der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus maßgeblich sind.

Inhaltlich wird sowohl eine finanzwirtschaftliche als auch eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise gefordert. Demzufolge ist im Hinblick auf die Art der finanziellen

⁷² BGBl. Nr 960/1993.

⁷³ BGBl. Nr 626/1994.

⁷⁴ Dem Handbuch liegt eine betriebswirtschaftliche, kalkulatorische Betrachtungsweise zu Grunde. Es sind nicht die voraussichtlichen Ausgaben, sondern abstrakte Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinn zu berechnen. Die Berechnung der Kosten erfolgt durch die Zerlegung eines Gesetzesvorhabens in Leistungsprozesse.

⁷⁵ Ministerratsbeschluss vom 16. Februar 1993.

⁷⁶ BGBl. I Nr 130/1997.

⁷⁷ *Irresberger* (FN 69) 78.

⁷⁸ AÖFV 48/1998 (https://findok.bmf.gv.at/findok/freie_suche.do).

⁷⁹ BGBl. II Nr 50/1999, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=25884>.

Auswirkungen zwischen Einnahmen und Ausgaben einerseits und Kosten und Erlösen andererseits zu unterscheiden.

Mit diesen in Verordnungsrang stehenden Richtlinien ist die Rechtsentwicklung auf dem Gebiet der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften im Wesentlichen abgeschlossen.⁸⁰

§ 14 Abs. 1 BHG ordnet weiters an, dass jedem Entwurf für ein Bundesgesetz, eine Verordnung, eine über- oder zwischenstaatliche Vereinbarung und eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG von dem Bundesminister, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet wurde, eine den Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen ist. Ein Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst⁸¹ gibt ergänzend vor, dass diese Auswirkungen im **Vorblatt** darzustellen sind, gegliedert in

- Auswirkungen auf den Bundeshaushalt,
- Auswirkungen auf die Planstellen des Bundes und
- Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften.

Die eigentliche Darstellung der finanziellen Auswirkungen ist dem **Allgemeinen Teil** der Erläuterungen vorbehalten.

Der **Rechnungshof**, der in alle Begutachtungsverfahren des Bundes einbezogen ist, prüft in diesem Rahmen die finanziellen Auswirkungen von geplanten Rechtsvorschriften begutachtet und überprüft, ob den in § 14 BHG normierten Verpflichtungen der Bundesministerien zur Berechnung der Folgekosten neuer Gesetze und Verordnungen entsprochen wurde.

Neben § 14 BHG sind im vorliegenden Zusammenhang auch § 5 Abs. 3 Z 1 und § 12 Abs. 2 Z 3 BHG von Bedeutung. Die erstgenannte Bestimmung verpflichtet die haushaltsleitenden Organe, die ihren Wirkungsbereich betreffenden Ausgaben und Einnahmen, einschließlich **der finanziellen Auswirkungen der in Aussicht genommenen rechtsetzenden Maßnahmen**, mindestens für den Zeitraum des laufenden Finanzjahres und der nächsten drei Finanzjahre zu ermitteln. § 12 Abs. 2 gibt vor, welche Angaben das **Budgetprogramm** der Bundesregierung für die in die laufende Ge-

⁸⁰ Irresberger (FN 69) 78.

⁸¹ RdSchr vom 19. Februar 1999, GZ 600.824/0-V/2/99 (http://www.bundeskanzleramt.at/2004/4/15/rs_wirtschaftsstandort.pdf).

setzungsperiode fallenden Finanzjahre zu enthalten hat. Gemäß Z 3 gehören zu diesen Angaben auch die **finanziellen Perspektiven der in Aussicht genommenen rechtsetzenden Maßnahmen**.

Weiterführende Literatur:

Binder Enzenhofer/Strehl/Leitl, Studie zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich (1999); *Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 180 ff; *Klug*, Folgekosten und finanzielle Auswirkungen von Gesetzen und ihre Evaluierung, ÖHW 1997, 171; *Stadler*, Zur Beurteilung und Bemessung der personellen Folgewirkungen neuer Rechtsvorschriften, in: *Schäffer* (Hrsg), Theorie der Rechtssetzung (1988) 411; *Simma*, Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich, in: *Schäffer* (Hrsg), Evaluierung der Gesetze /Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 47.

(2) Verteilungseffekte im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander

Wie bereits kurz in Abschnitt I.B.1 (bei FN 23) ausgeführt, haben die Gebietskörperschaften im Mai 1998 nicht zuletzt vor dem Hintergrund der EU-Rechtslage eine Vereinbarung *über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt* geschlossen.⁸² Diese am 15. Jänner 1999 in Kraft getretene Vereinbarung zielt im Kern darauf ab, finanzielle Belastungen, die sich aus einer gesetz- oder verordnungsgebenden Maßnahme des Bundes oder der Länder für eine jeweils andere („gegenbeteiligte“) Gebietskörperschaft oder für die Gemeinden ergeben könnten, entweder von vornherein schon in der Planungsphase zu vermeiden oder zumindest für einen entsprechenden Kostenersatz zu sorgen.⁸³

Um die finanziellen Auswirkungen von geplanten rechtsetzenden Maßnahmen durch die jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaften rechtzeitig abschätzen bzw. nachvollziehen zu können, haben sich Bund und Länder in der Vereinbarung weitgehende **Informationspflichten** gegenüber den anderen Gebietskörperschaften auferlegt. Gesetzesentwürfe und Gesetzesvorschläge sowie beschlussreife Entwürfe zu Verordnungen der Bundesregierung, der Bundesminister, einer Landesregierung oder von Mitgliedern einer Landesregierung, aber auch Verordnungen des Landeshauptmannes in mittelbarer Bundesverwaltung sind den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften zur Kenntnis und **Stellungnahme** binnen angemessener Frist zu übermitteln (Art. 1 Abs. 1 und 2 iVm Abs. 4 der Vereinbarung). Diese Frist darf, gerechnet ab Zustellung, bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen vier Wochen und

⁸² BGBl. I Nr. 35/1999; zwischen Bund und Ländern ist diese eine solche nach Art. 15a B-VG, die Teilnahme des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes als Interessenvertretungen der Gemeinden wurde durch ein gesondertes Bundesverfassungsgesetz ermöglicht; <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=13034>.

⁸³ Vgl die zugrundeliegende Regierungsvorlage 1210 BlgNR 20. GP, 6.

bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung oder einer Landesregierung eine Woche nicht unterschreiten (Art. 1 Abs. 4 der Vereinbarung).

Als gegenbeteiligt sind Gebietskörperschaften im Übrigen auch dann zu behandeln, wenn sie durch die geplante rechtsetzende Maßnahme in concreto finanziell nicht belastet sind.⁸⁴

In allen vorgenannten Entwürfen ist eine **Darstellung der finanziellen Auswirkungen** aufzunehmen, die den von den Vertragspartnern einvernehmlich zu erarbeitenden und vom Bundesminister für Finanzen zu erlassenden Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG (dazu bereits im Vorabschnitt) entspricht (Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung).

Auf der Basis der vorgelegten Informationen kann jeder der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften verlangen, dass in einem eigenen **Konsultationsgremium** (dazu Näheres in Art. 3 der Vereinbarung) Verhandlungen über die durch die Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens im oben umschriebenen Sinne dem Antragsteller zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben, einschließlich zusätzlicher Personalkosten, aufgenommen werden (Art. 2 Abs. 1 der Vereinbarung). Wird im Zuge solcher Verhandlungen kein Einvernehmen erzielt oder werden bezügliche Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht umgesetzt oder wird später von Entwürfen entsprechend abgewichen, so ist grundsätzlich ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten. Die Ersatzpflicht trifft jene Gebietskörperschaft, der das Organ angehört, welches das Gesetz oder die Verordnung erlassen hat (Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 der Vereinbarung).

Die vorstehend skizzierten Regelungen greifen allerdings dann nicht ein, wenn eine rechtsetzende Maßnahme

- von einer Gebietskörperschaft auf Grund zwingender Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts zu setzen ist, oder
- die Gebietskörperschaften in ihrer Eigenschaft als Träger von Privatrechten so wie jeden anderen Rechtsträger trifft oder
- auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie der daraus abgeleiteten landesgesetzlichen Regelungen getroffen wird.

⁸⁴ Vgl. 1210 BlgNR 20. GP, 7.

Abweichend vom erstgenannten Fall unterliegen rechtsetzende Maßnahmen allerdings dann dieser Vereinbarung, soweit sie zur Gänze oder teilweise über die verpflichtende Umsetzung zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechtes hinausgehen.

Weiterführende Literatur:

Bußjäger, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581; *Kramhöller/Pauer*, Die bisherigen Erfahrungen mit dem Konsultationsmechanismus in der Bundes- und der Landesgesetzgebung, ÖJZ 2001, 346; *Oberndorfer/Leitl*, Die Kostentragungsregeln nach Art. 4 Konsultationsmechanismus im System der Finanzverfassung, in: FS *Adamovich* 2002, 553; *Primosch*, Stabilitätspakt – Konsultationsmechanismus. Textsammlung mit Einführung (2000); *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt, ZÖR 2001, 145; *Simma*, Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich, in: *Schäffer* (Hrsg), Evaluierung der Gesetze /Gesetzesfolgenabschätzung (II) (2007) 47; *Weiss*, Der Konsultationsmechanismus als Instrument zur Reduzierung der Folgekosten gesetzgeberischer Maßnahmen, JRP 1997, 153.

(3) Kostenfolgen für Bürger und Unternehmen

i) Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 22. Jänner 1999 im Sinne der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Österreich beschlossen, dass die Bundesminister für ihren jeweiligen Ressortbereich die Einhaltung einer näher zu beschreibenden Vorgangsweise anordnen.

Danach ist bei jedem von der Bundesregierung vorgeschlagenen Akt der Gesetzgebung sowie bei Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesminister zu prüfen, welche Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort in Österreich zu erwarten sind. Konkret wird angeordnet, im Vorblatt folgende Angaben über die Auswirkungen des Gesetzes bzw. der in Aussicht genommenen Verordnung darzustellen:

1. Auswirkungen auf die Beschäftigung in den direkt bzw. indirekt betroffenen Betrieben bzw. Branchen.
2. Allfällige administrative, preis- und kostenmäßige Be- und Entlastungen für Unternehmen, Kunden, Bürger und/oder Verwaltungsbehörden (Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen).
3. Wettbewerbsfähigkeit: Es sollen die Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Österreich bewertet werden. Ebenso sollen regionale Auswirkungen (eingrenzbare Sonderauswirkungen) und allfällige

Barrieren für expandierende bzw. neu zu gründende Unternehmen dargestellt werden.

4. Budgetäre Auswirkungen.

Weiters ist vorgesehen, dass die zur Begutachtung einzuladenden Institutionen aufgefordert werden sollen, zu den angeführten Fragen möglichst präzise Stellung zu nehmen. Sollten die entsprechenden Auswirkungen der rechtsetzenden Maßnahme deutlich unterschiedlich beurteilt werden, wäre sie auch von Wirtschaftsforschungsinstituten oder universitären Einrichtungen zu begutachten.

Im bereits genannten Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst wird dazu ausgeführt, dass die Be- und Entlastung nach Möglichkeit auch finanziell quantifiziert werden sollte. Dies hat im Vorblatt zu den Erläuterungen zu erfolgen; die näheren Ausführungen dazu sind dem Allgemeinen Teil der Erläuterungen vorzubehalten.

Erwähnt sei an dieser Stelle, dass im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit eine Wirtschaftsrechtskommission eingerichtet wurde.⁸⁵ Zu deren Aufgaben gehört(e) insbesondere die Überprüfung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und eine nachhaltige Beschäftigung.⁸⁶

ii) Verwaltungskosten senken für Unternehmen (Einführung des Standardkostenmodells)

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 27. April 2006 (<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=25882>) beschlossen, die **Verwaltungskosten**, die Unternehmen aus der Erfüllung von bundesrechtlichen Informationsverpflichtungen entstehen, bis 2010 **um 25 % zu senken**.

Im zu Grunde liegenden Ministerratsvortrag wird ausgeführt, dass makroökonomische Analysen gezeigt hätten, dass die Reduktion der beschriebenen Kostenbelastung ein Wachstum des Bruttosozialproduktes und eine Steigerung der Arbeitsproduktivität zur Folge haben. Gleichzeitig sollen die Reformen auch für eine Reduktion der Verwaltungskosten im öffentlichen Bereich genutzt werden.

⁸⁵ Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über die Einsetzung einer Kommission für die Vereinfachung, Bereinigung und Verbesserung des Wirtschaftsrechts (Wirtschaftsrechtskommission), BGBl. II Nr 67/1999.

⁸⁶ Vgl. *Irresberger* (FN 69) 83.

Die Umsetzung dieser Initiative erfolgt mit der international weithin rezipierten niederländischen Standardkostenmodell-Methode. Die Standardkostenmodell-Methode ist ein Verfahren zur Erhebung von Verwaltungskosten, die Unternehmen durch die Erfüllung gesetzlicher Informationsverpflichtungen entstehen.⁸⁷ Auf der Grundlage persönlicher Interviews in Unternehmen als prioritärer Erhebungsmethode und von ExpertInnenschätzungen bietet das Verfahren ein Modell zur Berechnung der Verwaltungskosten für Unternehmen.⁸⁸ Die Standardkostenmodell-Methode ist geeignet, prioritäre Reformbereiche zur Entlastung von Unternehmen zu identifizieren und das Zusammenwirken zwischen Verwaltung und Wirtschaft zu verbessern. Aufgrund des hohen Grades an Standardisierung wird sie auch für internationale Vergleiche herangezogen.

Die Erhebungen in den Unternehmen erfolgten durch externe Berater. Die Gesamtkoordination für dieses Projekt wurde vom Bundesministerium für Finanzen wahrgenommen. Die Bundesministerien hatten in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich die Rechtsnormen des Bundes, die derartige Informationsverpflichtungen enthalten, zusammen zu stellen. Auf diesem Wege wurde eine ex-post-Erhebung des gesamten Rechtsbestandes durchgeführt (Basiserhebung), bei der 561 Rechtsvorschriften mit 5687 Informationsverpflichtungen analysiert und bewertet wurden. Das Ergebnis ist eine Darstellung der Summe der Verwaltungskosten, die Unternehmen durch die Erfüllung von Informationsverpflichtungen erwachsen und ergab eine Belastung für Österreichs Unternehmen in der Höhe von 4,3 Milliarden Euro bzw. 1,6 % des Bruttoin-

⁸⁷ „Ausgangspunkt ist dabei immer die einzelne Rechtsvorschrift. Es werden jene Bestandteile der Rechtsvorschrift identifiziert, die Unternehmen verpflichten, Informationen für die Behörden oder Dritte bereitzustellen.

Diese Informationsverpflichtungen können in weitere Bestandteile zerlegt werden – jene Informationen, die für die Erfüllung der Informationsverpflichtung erforderlich sind – die so genannten Datenerfordernisse.

Um den Datenerfordernissen gerecht zu werden und die entsprechenden Informationen bereitzustellen, erfolgen in den Unternehmen eine Reihe von Verwaltungstätigkeiten (z.B. das Sammeln bestimmter Informationen). Diese erfordern zum einen unternehmensinterne Ressourcen, insbesondere in Form von Arbeitszeit von MitarbeiterInnen, die mit den jeweiligen Stundensätzen zu multiplizieren sind und zum anderen externe Ressourcen in Form von Gebühren und Honoraren für Steuerberater, externe Experten usw.

Multipliziert man diese Kosten mit der Frequenz der Informationsverpflichtungen sowie der Anzahl der von diesen Informationsverpflichtungen betroffenen Unternehmen, so erhält man die Gesamtsumme der Verwaltungskosten für Unternehmen, die aus der Erfüllung der Informationsverpflichtungen der jeweiligen Rechtsvorschrift entstehen.“

Aus: *Bundesministerium für Finanzen, Handbuch Standardkostenmodell Österreich* [2007], 4, http://www.verwaltungskosten.at/Deutsch/Service/Publikationen/handbuch_oesterreich_versi_on2.pdf.

⁸⁸ Nähere Informationen zur Anwendung der Standardkostenmodell-Methode in Österreich sind unter http://www.verwaltungskosten.at/Deutsch/Methode/_start.htm zugänglich.

landsproduktes. Die Bereiche Steuern, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, Unternehmens- und Wertpapierrecht verursachen Kosten in der Höhe von insgesamt rund 2,7 Milliarden Euro. Auf den Bereich Statistik entfallen hingegen lediglich 41 Millionen Euro, wenngleich statistische Meldungen von den Unternehmen als besonders belastend empfunden wurden.⁸⁹

Weiterführende Literatur:

(Zum SKM): *Better Regulation Executive Cabinet Office, Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual* (25. September 2005); *Binder/Enzenhofer/Strehl/Leitl*, Studie zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich: Unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen (1999); *Ernst/Koop*, Bürokratiekostenmessung in Deutschland: Das Standard-Kosten-Modell und der Normenkontroll-Rat, in: *Schäffer* (Hrsg), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II)* (2007) 177; *Frick / Brinkmann / Ernst*, Das Standard-Kosten-Modell. Ein neuer Ansatz für effektiven Bürokratieabbau, in: *Schäffer* (Hrsg), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II)* (2007) 99; *Internationale Arbeitsgruppe zur Qualifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung*, Das Standard-Kostenmodell. Konzept zur Definition und Quantifizierung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen durch staatliche Regulierung (Mai 2005); *Ministry of Finance (NL) - Interministerial Project Unit for Administrative Burdens (IPAL)*, Reducing administrative burdens: now full steam ahead (Juni 2005).

b) Abschätzung sonstiger Effekte

(1) Der Deregulierungsauftrag

Eine an sich bemerkenswerte Neuerung für den Rechtsetzungsprozess hat das **Deregulierungsgesetz 2001**, BGBl. I Nr. 151, gebracht;⁹⁰ es nimmt nicht nur auf die finanziellen und ökonomischen Auswirkungen Bezug, sondern enthält einen umfassenden Auftrag zur Gesetzesfolgenabschätzung. Das Deregulierungsgesetz 2001 normiert in Art. 1:

„Deregulierungsauftrag

§ 1. (1) Anlässlich einer geplanten Änderung eines Bundesgesetzes ist insbesondere zu prüfen, ob das zu ändernde Gesetz oder einzelne Bestimmungen desselben noch notwendig und zeitgemäß sind oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnten. Insbesondere ist bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden.

(2) Alle mit der Vorbereitung von Akten der Bundesgesetzgebung betrauten Organe haben darauf Bedacht zu nehmen, die wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht abzuschätzen. Ebenso ist zu prüfen, ob der Vollzug der in Aussicht genommenen Regelung keinen übermäßigen Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht.

⁸⁹ Näheres zu den Ergebnissen der Basiserhebung ist unter <http://www.verwaltungskosten.at/Deutsch/Initiative/Ergebnisse/start.htm> zugänglich.

⁹⁰ Deregulierungsgesetz 2001: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=15799>; vgl. dazu *Bußjäger*, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001, ÖJZ 2004, 701.

§ 2. Mit der Vollziehung dieses Artikels sind in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich die Bundesregierung sowie jeder Bundesminister betraut.“

Mit der in § 1 Abs. 1 normierten Vorgabe wird der Forderung Rechnung getragen, dass vor Inangriffnahme einer Gesetzesänderung das gesamte Gesetz auf sein Deregulierungspotenzial hin zu überprüfen ist. Dazu soll auch im Rahmen des Begutachtungsverfahrens Stellung genommen werden können.⁹¹ Hier wird somit eine spezifische Art der Evaluation bestehender Rechtsvorschriften gefordert.⁹²

§ 1 Abs. 2 enthält mit dem Auftrag, die tatsächlichen Auswirkungen eines Gesetzesprojektes auf die Gesellschaft noch vor Erlassung des Gesetzes abzuschätzen,⁹³ den eigentlichen Auftrag zur Gesetzfolgenabschätzung. Im Rahmen der Gesetzesvorbereitung sollen die wesentlichen Auswirkungen in **finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht** abgeschätzt werden. Die Neuerung besteht in erster Linie darin, dass nicht mehr nur finanzielle und wirtschaftliche Folgen in die Beurteilung einzubeziehen sind.

Der praktische Wert dieses Gesetzes wird in der Literatur allerdings kritisch gesehen. So wird etwa darauf hingewiesen, dass keine Aussage über die Methode zur Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung vorliegt.⁹⁴

Erfahrungen mit der praktischen Erfüllung dieser gesetzlichen Aufträge liegen noch kaum vor.⁹⁵ Nur sehr vereinzelt findet sich in den Regierungsvorlagen zu Gesetzesnovellen ein ausdrücklicher Bezug auf den Deregulierungsauftrag. Lediglich in einem Fall nahm eine Regierungsvorlage für sich in Anspruch, die wesentlichen Auswirkungen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht abgeschätzt zu haben, wobei auch hier nicht auf Details eingegangen wurde.⁹⁶

Weiterführende Literatur:

Bundesministerium des Innern (Hrsg), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht*, 13. November 2001 (2002) 42 ff; *Bußjäger*, *Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001*, ÖJZ 2004, 701; *Kargl*, *Zur Forderung nach einer Sozialverträglich-*

⁹¹ 886 BlgNR 21. GP 2.

⁹² *Irresberger* (FN 69) 84.

⁹³ 886 BlgNR 21. GP 2.

⁹⁴ *Bußjäger*, *Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001*, ÖJZ 2004, 701 (704).

⁹⁵ *Irresberger* (FN 69) 84.

⁹⁶ 1139 BlgNR 21. GP (Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 – BStMG), Seite 15, veröffentlicht unter: <http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/01139/pmh.shtml>.

keitsprüfung, Juridikum 2005/1, 39; *Primosch*, Fragen zum "Deregulierungsauftrag", JRP 2002, 85.

(2) Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung

Die Bundesregierung hat im April 2002 eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung beschlossen.⁹⁷ Das Konzept dieser Initiative soll über die Grenzen der traditionellen Umweltpolitik hinausreichen. Nachhaltige Entwicklung wird nicht nur als langfristiger Schutz der ökologischen Grundlagen verstanden, sondern explizit um eine soziale und ökonomische Dimension erweitert.

In diesem Strategiepapier findet sich die Empfehlung, die methodischen Grundlagen zur Durchführung einer Nachhaltigkeitsprüfung auf Ebene von Politiken, Plänen und Programmen zu erarbeiten. Damit wird bezweckt, in einem frühen Stadium (ex-ante) deren ökologische, ökonomische und soziale Auswirkungen zu untersuchen und die im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses notwendigen Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Als Instrumente, die in Österreich hier bereits im Einsatz sind, können auf Projektsebene die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und auf Ebene der Pläne und Programme die Strategische Umweltprüfung (SUP) genannt werden.⁹⁸

Mit der österreichischen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung soll ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der Lissabon-Ziele der EU geleistet werden.

Weiterführende Literatur:

Arbter, Politiken und Rechtsakte, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Welche Wege führen dorthin? Juridikum 2005/1, 35 ff; *Kargl*, Zur Forderung nach einer Sozialverträglichkeitsprüfung, Juridikum 2005/1, 39.

(3) Gleichstellung von Frau und Mann (Gender Mainstreaming)

Die Legistischen Richtlinien 1990 ordnen in RL 10 die **sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann** an. So sind in Rechtsvorschriften sprachliche Formulierungen so zu wählen, dass sie Männer und Frauen gleichermaßen betreffen. Organ- und Funktionsbezeichnungen, Regelungen über den Zugang zu bestimmten Berufen und Tätigkeiten, ebenso Typenbezeichnungen, Unterrichtsfächer und Lehrziele im Schul- und Berufsausbildungsrecht sowie Rechtsvorschriften über personenstandsrelevante Angelegenheiten, die Ausübung von Rechten, die einen Haushalt betreffen,

⁹⁷ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Die Österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung – Eine Initiative der Bundesregierung (<http://umwelt.lebensministerium.at/article/articleview/28088/1/7338/>).

⁹⁸ *Arbter*, Politiken und Rechtsakte, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Welche Wege führen dorthin? Juridikum 2005/1, 35 (37).

die Vertretung von Kindern und anderen Haushaltsangehörigen und dergleichen sind geschlechtsneutral zu formulieren. Alternativ oder in Fällen, in denen dies nicht möglich ist, sollen – wenn es sich nicht um Novellen handelt und Auslegungsprobleme entstehen können – die weibliche und die männliche Form angeführt werden.

Ein Beschluss des Ministerrates vom 9. März 2004 sieht unter Punkt 6 die Prüfung der **geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen** als weiterer Schritt zur nachhaltigen und ergebnisorientierten Umsetzung von Gender Mainstreaming vor. Dieser Zielsetzung entsprechend wurde veranlasst, einen anschaulichen und praxisnahen Leitfaden für Legistinnen und Legisten zu erarbeiten, der das Ziel hat, Gesetze und Verordnungen hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Auswirkungen auf Frauen und Männer zu prüfen. Ein solcher Leitfaden steht seit Juli 2007 zur Verfügung ([„Leitfaden für Gender Mainstreaming in der Legistik“⁹⁹](#)).

c) Der Prüfmaßstab der Bundesverfassung

Die Legistischen Richtlinien 1979 enthalten Bestimmungen, die eine **Bedachtnahme auf besondere verfassungsrechtliche Vorschriften** anordnen. So ist etwa gemäß Pkt. 94 im Allgemeinen Teil der Erläuterungen im Einzelnen anzugeben, worauf sich die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen bundesgesetzlichen Regelung stützt. Weitere, sich aus dem Verfassungsrecht ergebende Vorgaben wären beispielsweise die Begründungspflicht für Abweichungen von den Verwaltungsverfahrensgesetzen im Sinne des Art. 11 Abs. 2 B-VG (Pkt. 96) oder für das rückwirkende Inkrafttreten von Bestimmungen (Pkt. 98) sowie die Darlegung, ob und warum es sich bei Angelegenheiten um solche des eigenen oder übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde handelt (Pkt. 99). Ebenso ist im Allgemeinen Teil der Erläuterungen auf Bestimmungen hinzuweisen, die der Zustimmung der Länder bedürfen oder gegen die der Bundesrat nicht Einspruch erheben kann (Pkt. 97).¹⁰⁰

Bezüglich des Verfahrens gemäß Art. 97 und 98 B-VG (Mitwirkung der Bundesregierung an der Ländergesetzgebung) kann auf das Rundschreiben des Bundeskanzler-

⁹⁹ <http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=23163>; Siehe den bezüglichen Ministerratsvortrag der Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst vom 29. Februar 2008 (GZ F140.240/0003-II/1/2008) und den entsprechenden Beschluss der Bundesregierung vom 5. März 2008 (TOP 34 des 45. Ministerrates).

¹⁰⁰ Zu den Hinweisen auf Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens siehe das RdSchr des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 13. November 1998, GZ 600.824/8-V/2/98, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1690>.

amtes-Verfassungsdienst vom 19. April 1984, GZ 601.920/1-V/A/2/84, (http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/rs_1984.pdf) verwiesen werden.

d) Der Prüfmaßstab des Gemeinschaftsrechts

Im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Republik Österreich bei der Europäischen Union erschien es erforderlich, die Legistischen Richtlinien 1990 zu ergänzen, um die notwendige Einheitlichkeit und Übereinstimmung der Rechtsvorschriften des Bundes mit dem Recht der Europäischen Union sowie mit den in diesem Zusammenhang zu beachtenden bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten.

Der Ministerrat hat - in diesem Sinne - am 21. April 1998 beschlossen, dass die **„Ergänzungen zu den Legistischen Richtlinien 1990 im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Republik Österreich zur Europäischen Union (EU-Addendum)“**¹⁰¹ bei der Gestaltung von Entwürfen zu Rechtsvorschriften durch die Bundesministerien und die diesen nach geordneten Dienststellen zu beachten sind.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang zudem das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 6. März 2001, GZ 600.824/011-V/2/01.¹⁰² Dieses ordnet ua. an, dass bei der Umsetzung von Richtlinien Normen, die über die Richtlinienvorgaben hinausgehen, besonders dargestellt werden sollen. Weiters wird auf das im Regierungsprogramm postulierte Verbot des **„Gold Plating“** (Schaffung strengerer Regelungen bei Umsetzung einer Richtlinie als von der Richtlinie gefordert) hingewiesen. Diese Vorgabe wurde auch auf gesetzlicher Ebene verankert: So ist gemäß Art. I § 1 Abs. 1 des bereits genannten **Deregulierungsgesetzes 2001** bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft insbesondere darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden.

Darüber hinaus fordert das genannte Rundschreiben vom 6. März 2001 im Vorblatt eine spezifische Aussage dahingehend, ob in der fraglichen Angelegenheit Vorgaben des Rechts der Europäischen Union bestehen und gegebenenfalls wie die vorgesehene Regelung sich zu diesen verhält. Geht eine vorgeschlagene Regelung, die der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht dient, über das zur Erfüllung der Verpflichtung zur Setzung zwingender Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts hinaus, so ist bereits

¹⁰¹ <http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/addendum.doc>.

¹⁰² http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/rs_gemeinschaftsrecht.pdf.

im Vorblatt eine Aussage über die finanziellen Auswirkungen dieser über die Umsetzung hinausgehenden Regelung auf die Gebietskörperschaften sowie die Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich zu treffen.

e) Gewährleistung der inneren Konsistenz (Sprachqualität, legistische Qualität im Allgemeinen)

Die vom Ministerrat am 9. Jänner beschlossenen **Legistischen Richtlinien 1990**¹⁰³ bilden die hauptsächliche Grundlage für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften des Bundes. Ihr Ziel ist, die sprachliche und legistische Qualität zu gewährleisten.¹⁰⁴

Der erste Abschnitt der Legistischen Richtlinien 1990 widmet sich der **Rechtssprache**. Es finden sich hier neben allgemeinen Vorgaben zum Sprachstil, zur sprachlichen Klarheit und Sparsamkeit usw., nähere Bestimmungen zum Text- und Paragraphenaufbau¹⁰⁵, zum Satzbau¹⁰⁶ sowie zum Ausdruck.¹⁰⁷

Der zweite Abschnitt der Legistischen Richtlinien 1990 behandelt die **Rechtstechnik**. Es geht hier um wichtige Bereiche wie beispielsweise den zeitlichen Geltungsbereich, die Rückwirkung, Verweisungen, Novellierungen, das Ermessen oder das Legalitätsprinzip.

Der abschließende dritte Abschnitt gehört der **formellen Gestaltung** von Rechtsvorschriften. Dabei geht es um die konkrete Ausgestaltung des Titels und der Promulgationsklausel, um die Gliederung von Rechtsvorschriften (und Novellen), die Zitierregelein, die Schreibweise von Zahlen, die Zeichensetzung und die Verwendung von Abkürzungen.

Weiterführende Literatur:

Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (2001) 242 ff; *Müller*, Adressatengerechtigkeit und Allgemeinverständlichkeit – der Verständnishorizont des Adressaten als Kriterium der Gesetzessprache, in: *Schäffer/Triffterer* (Hrsg), Rationalisierung der Gesetzgebung (1984) 35 ff; *Schönherr*, Sprache und Recht. Aufsätze und Vorträge, hrsg von *Barfuss* (1985), 9 ff; *ders*, Gedanken zur Gesetzessprache, in: *Öhlinger* (Gesamtredaktion), Methodik der Gesetzgebung (1982) 184; *Wielinger*, Bedingungen der Vollziehbarkeit von Gesetzen, in: *Öhlinger* (Gesamtredaktion), Methodik der Gesetzgebung (1982) 154 (156 ff).

¹⁰³ <http://www.bundestkanzleramt.at/Docs/2005/11/28/LegRL1990.doc>.

¹⁰⁴ Vgl dazu weiterführend *Schäffer*, Über Wert und Wirkungsmöglichkeiten von Legistischen Richtlinien – Überlegungen anlässlich der neuen „Legistischen Richtlinien 1990“, ÖJZ 1991, 1.

¹⁰⁵ Es handelt sich hierbei um Vorgaben zur Systematik, Gliederung und Länge von Texten bzw. Paragraphen.

¹⁰⁶ Die Hinweise zum Satzbau betreffen beispielsweise Schachtelsätze, Verneinungen, Beifügungen, die Deutlichmachung von Gegensätzen oder die Satzlänge.

¹⁰⁷ Hier finden sich etwa Aussagen zur Vermeidung von Hauptwortphrasen und zusammengesetzten Hauptwörtern, zur Verwendung von Fremdwörtern oder zur zeitgemäßen Wortwahl.

f) Gewährleistung der formalen Korrektheit (Layout, „E-Rechtskonformität“)

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 6. Juni 2001 einen Beschluss betreffend den **elektronischen Rechtserzeugungsprozess** (Projekt „E-Recht“)¹⁰⁸ gefasst. Mit diesem Projekt wurde der Rechtssetzungsprozess auf eine konsequente elektronische Grundlage gestellt. Das Grundkonzept besteht darin, dass von der Begutachtung einer Rechtsvorschrift (Verordnung, Gesetz, Staatsvertrag) bis zur (Internet-)Kundmachung dieser Rechtsvorschrift ein durchgehender elektronischer Produktionsweg eingerichtet ist. Dieser Weg beginnt grundsätzlich mit der Begutachtung und endet mit der Kundmachung im Bundesgesetzblatt. Daher sind im Rechtssetzungsverfahren, wenn Änderungen vom Text (zB durch „Maßgabebeschluss“ im Ministerrat oder bei Änderungen im Ausschuss oder im Plenum des Nationalrates) nur mehr die Textunterschiede einzutragen. Der Weg der Textgestaltung wird so durch den Einsatz der Technik zur Gänze nachvollziehbar und damit elektronisch abfragbar.

Teil dieses Konzeptes ist es, dass Zwischenphasen, die der Layoutierung und Lektorierung sowie der Herstellung formaler Einheitlichkeit und Qualität gewidmet waren, entfallen, weshalb wiederum von Anfang an hohe Anforderungen an die formale Qualität der Texte gestellt werden.

Diesem Ziel widmen sich insbesondere die **Richtlinien für die Verarbeitung und die Gestaltung von Rechtstexten (Layout-Richtlinien)**.¹⁰⁹ Diese sehen Regeln für die Verarbeitung und die Gestaltung der Texte von Rechtsvorschriften vor, die im Bundesgesetzblatt kundzumachen sind (Rechtstexte¹¹⁰). Die in den Layout-Richtlinien enthaltenen Regeln beziehen sich auf die Textgestaltung. Welchen legislatischen Anforderungen der Rechtstext hingegen entsprechen soll, wird – von gewissen Ausnahmen abgesehen – nicht in den Layout-Richtlinien, sondern in den vorstehend bereits dargestellten legislatischen Richtlinien, geregelt. Den Layout-Richtlinien sind ua. ein Verzeichnis aller bei der Erstellung legislativer Texte zu verwendenden Formatvorlagen, ein alphabetischer Formatvorlagenindex und eine technische Beschreibung der Formatvorlagen angeschlossen.

¹⁰⁸ <http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/beschluss.doc>.

¹⁰⁹ http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/layout_richtlinien.doc.

¹¹⁰ Unter Rechtstexten werden hier nicht nur die Texte der eigentlichen Rechtsvorschriften, sondern auch die Texte der entsprechenden Entwürfe, die zur (allgemeinen) Begutachtung versendet werden, Ministerratsvorträge, Regierungsvorlagen und Ausschussberichte verstanden.

Betreffend die Gestaltung von Textgegenüberstellungen zu Novellenentwürfen ist auf das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 27. März 2002, GZ 600.824/003-V/2/2001, (http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/rs_textgegenueberstellung.doc) zu verweisen. Das Rundschreiben gliedert sich in die Legistik, Layout und Technik; in der Anlage sind zudem Beispiele angeführt.

g) Darstellung der Auswirkungen von Rechtssetzungsvorhaben im Vorblatt

Die Darstellung der Auswirkung von Rechtssetzungsvorhaben erfolgt im Vorblatt.¹¹¹ In Anlehnung an die Diktion in § 1 Abs. 2 des Deregulierungsauftrages¹¹² soll sich die Darstellung in Abschnitte mit den Überschriften „Finanzielle Auswirkungen“, „Wirtschaftspolitische Auswirkungen“, „Auswirkungen in umweltpolitischer, konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht“ und in „geschlechtsspezifische Auswirkungen“ gliedern. Die Überschrift „Wirtschaftspolitische Auswirkungen“ umfasst dabei die Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich¹¹³ sowie auf die Verwaltungslasten für Unternehmen¹¹⁴ und (gegebenenfalls) die sonstigen wirtschaftspolitischen Auswirkungen.

h) Einbeziehung der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit – Durchführung des Begutachtungsverfahrens

Gemäß Art. 41 Abs. 1 B-VG können Gesetzesvorschläge insbesondere als Vorlagen der Bundesregierung (Regierungsvorlagen) an den Nationalrat gelangen.¹¹⁵ In diesen Fällen wird der Gesetzesentwurf samt Erläuterungen und Textgegenüberstellung vom Bundesministerium einem Begutachtungsverfahren unterzogen. Im Zuge dieses Verfahrens wird einer Vielzahl von Institutionen die Möglichkeit gegeben, innerhalb einer festgelegten Frist zum versendeten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.¹¹⁶

Der Kreis der im konkreten Fall zur Begutachtung eingeladenen Stellen richtet sich nach der im Gesetzesentwurf geregelten Materie und ist dementsprechend unterschiedlich groß. Der allgemeine Verteiler für **Übermittlungen im Begutachtungsverfahren** wird vom Bundeskanzleramt geführt und laufend aktualisiert den Bundes-

¹¹¹ Vgl. das RdSchr. des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 6. November 2007, GZ 600.824/0005-V/2/2007, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=28048>.

¹¹² Siehe dazu die Ausführungen unter b)1.

¹¹³ Siehe dazu die Ausführungen unter a)3.i).

¹¹⁴ Siehe dazu die Ausführungen unter a)3.ii).

¹¹⁵ Den Regierungsvorlagen kommt in der Praxis auch die größte Bedeutung zu (vgl. zB *Walter/Mayer*, Bundesverfassungsrecht⁹ [2000] Rz. 440).

¹¹⁶ Siehe weiterführend *Reiger*, Die Bundesgesetzgebung und die Interessensvertretungen, in: *Schambeck* (Hrsg.), Österreichs Parlamentarismus (1986) 583.

ministerien zur Verfügung gestellt. In diesem Zusammenhang ist auf das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 24. Februar 2005, GZ 600.614/0002-V/2005 zu verweisen. Dieses widmet sich darüber hinaus ganz allgemein der **Nutzung der elektronischen Kommunikation im Begutachtungsverfahren**.

Im Sinne einer Entschließung des Nationalrates aus dem Jahr 1961¹¹⁷ sind sowohl die ausgesendeten Gesetzesentwürfe als auch die abgegebenen Stellungnahmen dem Präsidium des Nationalrats zu übermitteln.¹¹⁸

Hinsichtlich des in der Praxis öfters vorkommenden Falles, dass der Entwurf eines Bundesgesetzes oder einer Verordnung zur Begutachtung ausgesendet, nach Einlangen der Stellungnahmen aber zunächst nicht weiter verfolgt und erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen wird, und der sich daraus ergebenden Frage, ob hier der Entwurf auch dann einem neuerlichen Begutachtungsverfahren zugeführt werden soll, wenn an seinem Inhalt nichts Wesentliches geändert wurde, ist das Rundschreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 18. März 1971, GZ 51.434-2a/71, (http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/rs_1971b.pdf) zu erwähnen. Diesem zu Folge ist die Durchführung eines neuerlichen Begutachtungsverfahrens notwendig, wenn die Annahme nahe liegt, dass die zur Begutachtung berufenen Stellen im Hinblick auf die Änderung maßgebender Umstände nun einen anderen Standpunkt einnehmen werden. Maßgebende Umstände können sich dabei insbesondere aus wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Erwägungen sowie auch aus der zwischenzeitlich eingetretenen Änderung der Rechtslage auf anderen Gebieten ergeben.

Das aussendende Bundesministerium wertet die im Rahmen des Begutachtungsverfahrens eingegangenen Stellungnahmen aus. Der allenfalls überarbeitete Gesetzesentwurf samt Materialien wird anschließend zur Beschlussfassung in den Ministerrat eingebracht.

¹¹⁷ Siehe dazu auch RdSchr vom 12. November 1998, GZ 600.614/8-V/2/98, unter Bezugnahmen auf RdSchr vom 13. Mai 1976, GZ 600.614/3-VI/2/76 und vom 10. August 1985, GZ 602.271/1-V/6/85 (http://www.bundestkanzleramt.at/2004/4/15/rs_1998.pdf); Siehe zuletzt RdSchr vom 17. Jänner 2007, GZ 600.614/0001-V/2/2007: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=20375>.

¹¹⁸ Die begutachtenden Stellen werden ersucht, ihre Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrats zu übersenden und hievon dem aussendenden Bundesministerium Mitteilung zu machen.

Weiterführende Literatur:

Böhret/Hugger, Der Praxistest von Gesetzentwürfen (Baden-Baden 1980); *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht, 13. November 2001 (2002) 37 ff; *Reiger*, Die Bundesgesetzgebung und die Interessensvertretungen, in: *Schambeck* (Hrsg), Österreichs Parlamentarismus (1986) 583.

III. Deregulierung

A. Allgemeines

Auf den wesentlichen Inhalt des Deregulierungsbegriffes bzw. dessen verschiedene Facetten wurde bereits auf der Stufe der Begriffsklärungen eingegangen (Abschn I.A.2). Auch auf die Bedeutung, welche der Deregulierung va. im Rahmen der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung zukommt, wurde bereits hingewiesen (Abschn II.C.3.b). Deregulierung kann aber auch als eigenständiges Instrument (der „Regulierungsreform“) außerhalb eines laufenden Gesetzgebungsprozesses begriffen werden. Systematisch wäre dieses am ehesten dem Bereich der *retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung* zuzuordnen. Wegen der nicht zu unterschätzenden Bedeutung aus der Sicht des Zieles der „besseren Rechtsetzung“ sollen in diesem Abschnitt die bisherigen Ansätze Österreichs zur qualitativen und quantitativen Deregulierung zusammenfassend hervorgehoben werden.

B. Quantitative Deregulierung

1. Instrumente der Evaluierung und Reduzierung im Allgemeinen

Methodisch kann bei der quantitativen Deregulierung zwischen zwei Schritten unterschieden werden: Einmal dem Schritt der **Evaluierung** der Rechtsordnung unter dem Gesichtspunkt der „Abschlankung“, also der Identifizierung von Normenbeständen, die abgebaut werden können. Als Instrument der Evaluierung bietet sich etwa eine periodisch wiederkehrende, schwerpunktmäßige Überprüfung des Gesamtbestandes der staatlichen Normen unter Federführung einer bestimmten, hiezu eingerichteten Dienststelle an. Eine systematische Annäherung an die Problematik kann auch anhand bestimmter zeitlicher Horizonte, die festgelegt werden, erfolgen (beispielsweise Überprüfung aller bis zu einem Stichtag erlassenen Normen). In Betracht kommt aber auch ein permanenter Prozess, der jeweils anlassbezogen (Novellierung, konkrete Kritik von Normadressaten) den Regelungsbedarf überprüft.

Von der Evaluierung abzugrenzen ist der Schritt der konkreten **Durchführung** der Reduktion von Normen. Als Instrument bietet sich hier typischerweise ein entsprechendes „Rechtsbereinigungsgesetz“ an, in welchem die formelle Aufhebung nicht mehr aktueller bzw. benötigter Vorschriften erfolgt.

Weiterführende Literatur:

Bundesministerium des Innern (Hrsg), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht*, 13. November 2001 (2002) 42 ff; *Funk*, *Deregulierung aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht*, in: *Oberndorfer* (Hrsg), *Deregulierung* (1992) 28; *Korinek*, *Staatsrechtliche Ansätze einer Deregulierung im Wirtschaftsrecht*. Wiener Juristische Gesellschaft (Sitzung vom 24. 1. 1990), *ÖJZ* 1990, 336; *Oberndorfer/Kemptoner*, in: *Oberndorfer* (Hrsg), *Deregulierung* (1992) 99 ff; *Primosch*, *Fragen zum "Deregulierungsauftrag"*, *JRP* 2002, 85.

2. Konkrete Ansätze in Österreich

In Verfolgung des von der Bundesregierung im März 1996 im Rahmen ihres Arbeitsprogramms für die XX. Gesetzgebungsperiode erteilten Auftrages zur “Überprüfung aller Rechtsvorschriften auf deren Wirksamkeit, Bedarf, Anwenderfreundlichkeit und Überschaubarkeit” zum Zweck der “Sicherung und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Österreich”¹¹⁹ erarbeitete das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ein entsprechendes Konzept.¹²⁰ Diese wurde von der Bundesregierung im Juli 1996 angenommen¹²¹ und mündete im Juli 1999 in das sog. **Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz** (1. BRBG).¹²² Alle auf der Stufe von einfachen Gesetzen oder Verordnungen stehenden Rechtsvorschriften des Bundes, die vor dem 1. Jänner 1946 kundgemacht wurden und im Zeitpunkt der Erlassung des 1. BRBG noch als Bundesrecht in Geltung standen, wurden einer gründlichen Evaluierung unterzogen. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst ermittelte das betreffende Normenmaterial und übermittelte es den zuständigen Fachministerien mit der Aufforderung, dieses zu prüfen und rückzumelden, welche Vorschriften im Einzelnen für den geordneten Vollzug als unabdingbar anzusehen sind und daher in Kraft bleiben sollten. Auf der Grundlage der einschlägigen Rückmeldungen wurden schließlich **sämtliche vor dem 1. Jänner 1946 kundgemachten bundesrechtlichen Normen per 31. Dezember 1999 formell außer Kraft gesetzt**, sofern sie nicht im Anhang zum 1. BRBG ausdrücklich angeführt sind.¹²³

Der damit beschrittene methodische Weg der Rechtsbereinigung wurde in der XXI. Gesetzgebungsperiode ausdrücklich fortgeführt.¹²⁴ Im „**Deregulierungsgesetz**

¹¹⁹ Vgl Arbeitsübereinkommen für die XX. GP, Seite 40.

¹²⁰ Vgl den bezüglichen Ministerratsvortrag vom 4. Juli 1996 (GZ BKA 690.022/8 V/3/96).

¹²¹ Beschluss der Bundesregierung vom 9. Juli 1996 (TOP 21 des 16. Ministerrates).

¹²² BGBl. I Nr. 191/1999.

¹²³ Vgl § 1 1. BRBG.

¹²⁴ Vgl Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXI. Gesetzgebungsperiode (4. Februar 2000), Kap. „Leistungsfähiger Staat“, Punkt 8 „Deregulierung zur Bekämpfung der Gesetzesflut“, Seite 89.

2001“ erteilte der Gesetzgeber den expliziten Auftrag, anlässlich von geplanten Gesetzesänderungen insbesondere zu **prüfen, ob** die bezüglichlichen Regelungen „**noch notwendig und zeitgemäß**“ sind oder nicht auch Regelungsalternativen zur Verfügung stehen.¹²⁵

Mit dem **Deregulierungsgesetz 2006** (DRG 2006)¹²⁶ schloss der Gesetzgeber gewissermaßen an das Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz an. Konkret wurden zu

- 11 Bundesverfassungsgesetzen beziehungsweise Verfassungsbestimmungen,
- 56 Bundesgesetzen beziehungsweise darin enthaltenen Bestimmungen und
- 140 Verordnungen

deregulierende Maßnahmen in Form von Aufhebungen und textlichen Vereinfachungen gesetzt. Zudem wurde im Zuge dieser Initiative zu 50 verwaltungsinternen Regelungen festgestellt, dass diese aufgehoben werden können.¹²⁷

Weiterführende Literatur:

Bußjäger, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001, ÖJZ 2004, 701 ff; *Funk* (Hrsg), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel von Niederösterreich (Wien 1988); *Kotschy*, Lean Legislation – Das neue Konzept des Bundeskanzleramtes zur Rechtsbereinigung als Beitrag zur Verwirklichung einer schlanke-
ren Rechtsordnung, ZfV 1995, 784; *Miehsler*, Moderne Formen der Rechtsbereinigung und Verlautbarung, ZAÖRV 1972, 402; *Schäffer*, Rechtsbereinigung in Österreich, in: *Helmreich-FS* (1994) 835.

C. Qualitative Deregulierung

1. Instrumente der Evaluierung und Vereinfachung im Allgemeinen

Ähnlich wie im Falle der quantitativen Deregulierung kann auch im Rahmen der qualitativen Deregulierung zwischen Instrumenten der „**Evaluierung**“ der Rechtsordnung und solchen der **konkreten Umsetzung** der Vereinfachung ebenletzterer unterschieden werden. Die Evaluierung kann etwa durch Berichtspflichten der Fachressorts gegenüber dem Parlament, durch „automatische“ Überprüfungsverfahren wie zB die zeitliche Befristung von Gesetzen iVm der daraus resultierenden Notwendigkeit der Begründung ihrer Weitergeltung oder aber auch die systematische Überprüfung von Normen anhand bestimmter Kriterien bewerkstelligt werden. Als Instrumente der Vereinfachung selbst stehen jene der Wiederverlautbarung (Konsolidierung

¹²⁵ Vgl Art. 1 § 1 Abs. 1 Deregulierungsgesetz 2001.

¹²⁶ Vgl RV 1014 BlgNR XXII. GP, insbesondere Seite 3; in Kraft getreten mit 25. Juli 2006 (BGBl. Nr. I 113/2006).

¹²⁷ Vgl den bezüglichlichen Ministerratsvortrag vom 31. März 2006 (GZ BKA-690.022/0017-V/3/2006, BMF-280000/0014-I/4/2006 und BMVIT-17.016/0010-I/CS3/2006).

von Texten, die mehrfach novelliert wurden), spezifische „Deregulierungsgesetze“, der gezielte Einsatz zeitlicher Befristungen von Gesetzen oder die Überprüfung von Gesetzen anhand gezielter Fragestellungen zur Verfügung.

Weiterführende Literatur:

Böhret/Hugger, Der Praxistest von Gesetzentwürfen (Baden-Baden 1980); *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht, 13. November 2001 (2002) 42 ff; *Funk*, (Hrsg), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel von Niederösterreich (Wien 1988); *ders*, Deregulierung aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: *Oberndorfer* (Hrsg), Deregulierung (1992) 27 f; *Korinek*, Staatsrechtliche Ansätze einer Deregulierung im Wirtschaftsrecht Wiener Juristische Gesellschaft (Sitzung vom 24. 1. 1990) ÖJZ 1990, 336 und JBI 1991, 409; *Kruse*, Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: *Seidenfus* (Hrsg), Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft (1989) 9; *Oberndorfer*, Deregulierung - Einführung in das Thema, in: *Oberndorfer* (Hrsg), Deregulierung (1992) 11 (14 ff); *Oberndorfer/Kemptoner*, in: *Oberndorfer* (Hrsg), Deregulierung (1992) 106 ff.

2. Konkrete Ansätze in Österreich

Sieht man einmal von den per Rundschreiben¹²⁸ eingeführten einschlägigen „**OECD-Empfehlungen für eine Regulierungsreform**“ aus 1997¹²⁹ ab, welche sich mit unterschiedlichen Qualitätskriterien für die staatliche Regulierung auseinandersetzen, springt chronologisch gesehen zunächst die mit 1. März 1999 in Kraft getretene „**Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten (kurz: BMW, nunmehr: BMWA) über die Einsetzung einer Kommission für die Vereinfachung, Bereinigung und Verbesserung des Wirtschaftsrechts**“¹³⁰ ins Auge. Mit dieser Verordnung wurde beim Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten „zur Beratung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten, insbesondere bei Maßnahmen zur Vereinfachung, Bereinigung und Verbesserung wirtschaftsrechtlicher Vorschriften mit dem Ziele der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich, die Kommission für die Vereinfachung, Bereinigung und Verbesserung des Wirtschaftsrechts, kurz Wirtschaftsrechtskommission, eingesetzt.“¹³¹ Diese hat dem BMWA jährlich einen schriftlichen Tätigkeitsbericht vorzulegen.¹³²

¹²⁸ Vgl. Beilage A zu RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98, <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/8/31/Regulierungsreform.pdf>.

¹²⁹ OECD, The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis (1997).

¹³⁰ BGBl. II Nr. 1999/67.

¹³¹ Vgl. § 1 V BMW BGBl. II Nr. 1999/67.

¹³² Vgl. § 4 V BMW BGBl. II Nr. 1999/67.

Als weiteres Gremium wurde am Beginn der XXI. Gesetzgebungsperiode die sog. **“Better regulation“-Expertengruppe** etabliert. Sie soll dabei mitwirken, „bestehende Gesetze und Verordnungen nach den Kriterien Folgekosten und effiziente Regulationsmechanismen zu durchleuchten“¹³³ und soll davon abgesehen den Ressorts „bei der Entstehung von Gesetzen und Verordnungen schon frühzeitig beratend zur Verfügung stehen“. ¹³⁴

Einen Quantensprung stellte das **„Deregulierungsgesetz 2001“** insofern dar, als damit eine ausdrückliche **gesetzliche Verpflichtung** geschaffen wurde, anlässlich von geplanten Gesetzesänderungen zu **prüfen, ob** die bezüglichen Regelungen **„noch notwendig und zeitgemäß“** sind oder nicht auch Regelungsalternativen zur Verfügung stehen.¹³⁵

Das bereits im Kontext der quantitativen Deregulierung angesprochene und durch die „Less and Better Regulations“-Initiative der EU-Kommission vom Oktober 2005 inspirierte Deregulierungsgesetz 2006¹³⁶ bedeutete nicht nur einen Schritt zur quantitativen **Deregulierung**, sondern beinhaltete auch Elemente der qualitativen Deregulierung.¹³⁷

Im April 2006 beschloss die Bundesregierung schließlich das Ziel einer 25%igen Reduktion der der Verwaltungskosten für Unternehmen aus bundes- und EU-rechtlichen Informationsverpflichtungen bis 2010.¹³⁸ Dies lässt einen weiteren Schub an quantitativer und qualitativer Deregulierung in der nahen und mittleren Zukunft erwarten.

Weiterführende Literatur:

Bußjäger, Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001, ÖJZ 2004, 701; *Funk* (Hrsg), Deregulierung und Entbürokratisierung am Beispiel von Niederösterreich (Wien 1988); *Hörtenhuber/Steiner*, Normsetzung und qualitative Deregulierung Das oberösterreichische Modell zur Qualitätssicherung, JRP 2002, 7; *Korinek et al.*, Forschungsarbeit im Auftrag des BMWA "Deregulierungspotentiale im Wirtschaftsrecht - Wünsche und Erfahrungen der Praxis", als Manuskript vervielfältigt (1991); *Primosch*, Fragen zum "Deregulierungsauftrag", JRP 2002, 85; *Supper*, Zur Diskussion "Regulierung und Deregulierung", WipolBI 1986, 768; *Unterasinger*, Rechtsstaat und Rechtsbereinigung, JBI 1980, 247.

¹³³ Vgl Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXI. Gesetzgebungsperiode (4. Februar 2000), Kap. „Leistungsfähiger Staat“, Punkt 8 „Deregulierung zur Bekämpfung der Gesetzesflut“, Seite 89.

¹³⁴ Vgl ebenda, 88 f.

¹³⁵ Vgl Art. 1 § 1 Abs. 1 Deregulierungsgesetz 2001.

¹³⁶ BGBl. Nr. I 113/2006.

¹³⁷ Vgl dazu das Vorblatt der RV 1014 BlgNR XXII. GP.

¹³⁸ Vgl Beschluss der Bundesregierung vom 27. April 2006 (TOP 18 des 131. Ministerrates). Ein erster Plan für Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung des Reduktionszieles wurde vom Ministerrat am 26. März 2008 beschlossen (TOP 25 des 47. Ministerrates): <http://www.verwaltungskosten senken.at/Deutsch/Initiative/ start.htm>.

IV. Entwicklung und Stand der „Better Regulation“ auf EU-Ebene

A. Einleitung: Ziele, Entwicklung und Strategie einer Besseren Rechtsetzung

1. Ziele einer „Besseren Rechtsetzung“ in der EU

Die Europäische Union hat im Laufe ihrer Entwicklung einen umfangreichen rechtlichen Rahmen, den so genannten „gemeinschaftlichen Besitzstand“ (*acquis communautaire*) geschaffen. Dieser Rechtsbestand ist die Folge der zunehmenden wirtschaftlichen Integration der Europäischen Union, insbesondere der Vollendung des Binnenmarktes und der Weiterentwicklung der Unionspolitiken.

Die Umsetzungsberichte der Kommission bringen immer wieder zutage, dass die effiziente Umsetzung der Ziele der Europäischen Union erheblich von der Qualität des jeweiligen rechtlichen Rahmenwerks beeinflusst wird. Ziel der Unionspolitik für eine Bessere Rechtsetzung (*Better Regulation*) ist es daher, die bestehenden und zukünftigen Rechtsvorschriften zu verbessern sowie die Rechtsvorschriften sinnvoller zu gestalten, um in Übereinstimmung mit den EU-Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität folgendes zu erreichen:

- den Nutzen für die Bürger zu steigern,
- die Befolgung und die Effizienz der Regelungen zu stärken,
- die Kosteneffekte von Rechtsetzung so niedrig wie möglich zu halten.¹³⁹

Durch die Verbesserung und Vereinfachung des Regelungsumfeldes soll das Gemeinschaftsrecht insgesamt übersichtlicher, verständlicher und benutzerfreundlicher gestaltet werden. Gleichzeitig sollen damit die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessert werden, um die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. *„Ziel ist es letztendlich, eine große Rechtssicherheit auf dem bald noch größeren Gemeinschaftsgebiet zu gewährleisten, den Akteuren in Wirtschaft und Sozialbereich mehr Flexibilität zu erlauben und so dazu beizutragen, die Glaubwürdigkeit des Han-*

¹³⁹ Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 16.3.2005 „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“, KOM (2005) 97. Siehe auch: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_de.htm; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union {SEC(2005) 175}.

delns der Gemeinschaft bei den Bürgern zu stärken. Es geht nicht darum, zu deregulieren oder die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft einzuschränken.“¹⁴⁰

2. Die Entwicklung von Initiativen für eine „Bessere Rechtsetzung“

Das Anliegen einer „Besseren Rechtsetzung“ geht bereits auf den Europäischen Rat in Edinburgh im Jahr 1992 zurück. Schon zu dieser Zeit wurde die Vereinfachung und Verbesserung des regulativen Umfelds als eine der Hauptprioritäten der Gemeinschaft angesehen. Die darauf folgende **SLIM-Initiative 1996 bis 2001** (Simpler Legislation for the Internal Market) sah – in vier Phasen – eine Überprüfung von Rechtsvorschriften zur Vereinfachung der geltenden Vorschriften und Verfahren vor. Auf diese Weise sollte die Belastung der Unternehmen verringert und die Qualität der Rechtsvorschriften verbessert werden.

Die SLIM-Initiative wurde vielfach im Hinblick auf ihre Effektivität in Frage gestellt, da die Ergebnisse nicht dem Aufwand der Kommission entsprechend angesehen wurden. Der Europäische Rat von Lissabon im März 2001, sowie die darauf folgenden Europäischen Räte von Stockholm (März 2001), Laeken (Dezember 2001) und Barcelona (März 2002) riefen die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten daher dazu auf, eine Strategie für weitere koordinierte Maßnahmen zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene zu entwickeln.¹⁴¹

In ihrem **Weißbuch über Europäisches Regieren**¹⁴² stellte die Kommission schließlich ein umfassendes Programm zur Vereinfachung bestehender Regelungen und einen Aktionsplan für eine bessere Rechtsetzung in Aussicht.

Zu diesem Zweck wurden von der Kommission umfangreiche Konsultationen durchgeführt, die im Hinblick auf die Anwendung und Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften auf nationaler Ebene für die Qualität des Gemeinschaftsrechts mitverantwortlich sind. Einen zentralen Beitrag stellten in diesem Zusammenhang die Empfehlungen der Gruppe hochrangiger Sachverständiger, der so genannten „Mandelkern-Gruppe“, dar, die in Form einer Regierungsinitiative der Mitgliedstaaten ins Leben

¹⁴⁰ Mitteilung der Kommission, Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278, 5.6.2002; S.3.

¹⁴¹ Die Schlussfolgerungen der Europäischen Räte sind unter folgendem Link zugänglich: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=DE&mode=g.

¹⁴² Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, 25.7.2001; im Folgenden: Weißbuch Europäisches Regieren.

gerufen wurde. Der **Mandelkern-Bericht**, „Auf dem Weg zu besseren Gesetzen“, wurde am 13. November 2001 vorgelegt und vom Europäischen Rat von Laeken vom Dezember 2001 gebilligt.¹⁴³ Die darin enthaltenen Vorschläge zur Vereinfachung und qualitativen Verbesserung von Gesetzen sowie zur nachhaltigen Rechtsbereinigung richteten sich sowohl an die Europäische Union als auch an die Mitgliedstaaten.

Auf der Grundlage dieser Konsultationen erließ die Kommission im Juni 2002 ihren **Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“** (im Folgenden: Aktionsplan 2002).¹⁴⁴ Dieser setzte eine Reihe unterschiedlicher Schwerpunkte, um das Regelungsumfeld zu vereinfachen und zu verbessern:

- o Qualitative Verbesserung der Legislativvorschläge: durch die Definition von Mindeststandards für die Konsultation (Begutachtung), die Durchführung von Folgenabschätzungen für wichtige legislative und politische Initiativen, die Verstärkung der Begründung von Legislativvorschlägen sowie die Aufnahme von Überprüfungsklauseln in Rechtsakten
- o Folgemaßnahmen nach der Verabschiedung und Anwendung von Rechtsakten: durch Beiträge zu einer effizienteren Gestaltung des europäischen „Gesetzgebungsverfahrens“; durch die verstärkte Nutzung der Möglichkeit, Vorschläge zurückzuziehen sowie durch die bessere Verfolgung von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht
- o Allgemeine Koordination und Durchführung: Schaffung eines internen Netzes „Bessere Rechtsetzung“ zur Verbesserung der Kohärenz von Legislativvorschlägen

Der Aktionsplan 2002 beinhaltete letztlich auch Vorschläge für Maßnahmen des europäischen Gesetzgebers, d.h. des Rates und des europäischen Parlaments: unter anderem forderte die Kommission eine Vereinfachung des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes und eine substanzielle Reduzierung seines Umfangs, und zwar um mind. 25% bis Ende 2004 bzw. um 35.000 Seiten bis Ende 2005.

Die Umsetzung und praktische Anwendung des Aktionsplans liefen in der Folge nur langsam an. Insbesondere das Ziel der Kodifizierung und Vereinfachung wurde, nicht zuletzt durch die EU-Erweiterung, massiv verzögert und das 25% Ziel für Ende 2004 deutlich verfehlt.

¹⁴³ „Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht“, 13. November 2001, <http://www.staat-modern.de>.

¹⁴⁴ Mitteilung der Kommission, Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, KOM (2002) 278, 5.6.2002.

Ein wichtiger Erfolg, der auf der Grundlage des Aktionsplans erzielt werden konnte, war dafür der Abschluss der **Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“** vom 16.12.2003 (im Folgenden: IIV BR).¹⁴⁵ Mit dieser Vereinbarung konnte das politische Engagement der europäischen Institutionen für eine Politik der Besseren Rechtsetzung in Europa festgehalten und damit die Grundlage für einen laufenden interinstitutionellen Dialog gelegt werden.

Die IIV BR verfolgt im Wesentlichen das Ziel, die Qualität der Gemeinschaftsvorschriften und deren Umsetzung in nationales Recht zu verbessern. Neben Bestimmungen zur besseren interinstitutionellen Koordinierung und Transparenz der Rechtsetzungstätigkeit, bildet die IIV einen Rahmen für die Wahl von Rechtsetzungsinstrumenten und die Anwendung alternativer Regulierungsverfahren. Die IIV ist weiters darauf angelegt, den verstärkten Einsatz von Folgenabschätzungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess zu fördern und die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu beschleunigen. Zur interinstitutionellen Zusammenarbeit für die Durchführung und Begleitung der IIV wurde die so genannte Hochrangige Technische Arbeitsgruppe eingesetzt, die üblicherweise zwei Mal im Jahr zusammen tritt.

3. Neue Impulse durch die Lissabon-Strategie: Die BR-Initiative von März 2005: „Weniger Bürokratie = mehr Wachstum“

Neue Impulse gewann die Regulierungsreform auf europäischer Ebene, indem sie in den Kontext der Lissabon Strategie gestellt und die Bedeutung einer „Besseren Rechtsetzung“ für Wirtschaft und Handel in den Vordergrund gerückt wurde.

Mit den Worten der Kommission wird *„das Abschneiden der Unternehmen in punkto Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung entscheidend von dem für ihre Tätigkeit geltenden Regelungsrahmen beeinflusst. Die Gewährleistung eines einfachen und qualitativ hochwertigen Rechtsetzungsumfelds gehört daher zu den wich-*

¹⁴⁵ Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“, 2003/C 321/01, ABI C321/1 vom 31.12.2003. Diese IIV ergänzt drei andere interinstitutionelle Vereinbarungen, die für eine bessere Rechtsetzung von Bedeutung sind, und zwar (1) die IIV vom 22. Dezember 1998 über die gemeinsamen Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, die unter österreichischer Präsidentschaft abgeschlossen wurde (ABI. C 73/1 vom 17. März 1999, im Jahr 2003 reformiert und als 'Joint practical guide for persons involved in the drafting of legislation' wieder veröffentlicht: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/index.html>) (2) die IIV vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten (ABI. C 102/1 vom 4. April 1996) sowie (3) die IIV über die systematischere Neufassung von Rechtsakten (ABI. C 77/1 vom 28. März 2002).

tigsten Zielen der Unternehmenspolitik der EU. Deshalb stellt eine „bessere Rechtsetzung“ einen Kernpunkt für die „Partnerschaft für Wachstum und Arbeitsplätze“ der Europäischen Kommission dar – die im Frühjahr 2005 erneuerte Lissabon-Strategie.“¹⁴⁶

Im Kontext der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie rief die Kommission daher eine umfassende Initiative ins Leben, um sicherzustellen, dass der Rechtsrahmen der EU den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird: In ihrer **Mitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“¹⁴⁷** legte sie ein Maßnahmenbündel vor, welches dazu beitragen sollte, Bürokratie abzubauen, die Überregulierung in Angriff zu nehmen und ein Gleichgewicht von Kosten und Nutzen von Rechtsvorschriften zu finden. Aufgrund der Neuausrichtung der Better Regulation Strategie im Sinne der Lissabon-Agenda wird die Mitteilung der Kommission auch als überarbeiteter Aktionsplan (im Folgenden: Aktionsplan 2005) für eine Verbesserung des Regelungsumfelds bezeichnet.

Aufbauend auf den bisherigen Initiativen sollte das neue Maßnahmenbündel den Beitrag stärken, den bessere Vorschriften zur Verwirklichung von Wachstum und Arbeitsplätzen leisten können. Im Einzelnen beinhaltet dies folgende Initiativen:

- o Verbesserte Folgenabschätzungen: insbesondere Verbesserung der wirtschaftlichen Analysen von Folgenabschätzungen
- o Prüfung und eventuelle Änderung oder Rücknahme schwebender Vorschläge: Prüfung von Kommissionsvorschlägen, welche dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Entscheidung vorliegen, auf ihre allgemeine Relevanz, ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf sonstige Folgen
- o Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften: Prüfung, welche Vorschriften eine unverhältnismäßig große Belastung für Unternehmen/Bürger darstellen (Kosten-Nutzen-Abwägung) sowie Möglichkeit der Änderung/Aufhebung solcher Vorschriften
- o Pilotphase zum Abbau des Verwaltungsaufwands: Einleitung von Pilotprojekten zur Messung und zum Abbau des Verwaltungsaufwands

¹⁴⁶ Webseite der Kommission, GD Unternehmen und Industrie zum Bereich „Bessere Rechtsetzung“, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_de.htm.

¹⁴⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“, KOM (2005) 97 vom 16.3.2005 (im Folgenden: Aktionsplan 2005), zugänglich unter dem link http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0097de01.pdf.

- o Verzicht auf Rechtsvorschriften: verstärkter Einsatz von europäischen Normen als technische Unterstützung für europäische Rechtsvorschriften sowie Ko-Regulierung und Selbstregulierung
- o Konsultation der Bürger: Verstärkte bzw. verbesserte Konsultation von EU-Bürgern, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen über das Internet
- o Engere Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten: Empfehlung an Mitgliedstaaten, nationale Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung zu ergreifen sowie Einsetzen einer Gruppe aus nationalen Rechtsetzungsexperten zur Erarbeitung einer gemeinsamen Agenda zum Thema „Bessere Rechtsetzung“.

In der Mitteilung legte die Kommission einen Plan fest, um die aufgelisteten Initiativen im Einzelnen umzusetzen.¹⁴⁸

Eine erste umfassende Bewertung der Fortschritte bei der Regulierungsreform in Folge des Aktionsplans 2005 nahm die Kommission im Rahmen ihrer „Strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung“ in der Europäischen Union“ im November 2006 vor (im Folgenden: **Strategic Review**).¹⁴⁹ Sie stellt darin fest, dass die bestehenden Initiativen zu einer Besseren Rechtsetzung bereits den gesamten „Regulierungszyklus“, von Begutachtung über Folgenabschätzung („Impact Assessment“), Messung von Verwaltungskosten bis hin zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, abdecken. Ende Jänner 2008 legte die Kommission „Zweite Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“ (im Folgenden: „Zweiter Strategic Review“)¹⁵⁰ vor. Sie zieht darin eine positive Bilanz über ihre (eigenen) Beiträge zu den laufenden Initiativen und appelliert an die anderen Institutionen, sowie die Mitgliedstaaten, lokalen und regionalen Behörden und Stakeholder, „*an dieser kollektiven Anstrengung mitzuwirken*“, da der Erfolg letztendlich vom Engagement dieser Akteure abhängen wird.¹⁵¹ Die Strategic Re-

¹⁴⁸ Zu den Einzelheiten, vgl. unten Kapitel IV.B. Initiativen einer Besseren Rechtsetzung.

¹⁴⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“, KOM (2006) 689 endg. vom 14.11.2006. Diese Mitteilung wird von zwei weiteren Arbeitsdokumenten über die Fortschritte im Bereich der Verwaltungskosten-Reduktion und der Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds begleitet (KOM (2006) 690 und 691).

¹⁵⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union – Zweite Runde“, KOM (2008) 32 endg. vom 30.1.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0032:FIN:DE:PDF>.

¹⁵¹ Vgl. ebenda, 13.

views beinhalten neben Fortschrittsberichten zu den einzelnen Initiativen¹⁵² auch konkrete Empfehlungen und Zukunftsperspektiven.¹⁵³

Auch von Seiten der Mitgliedstaaten folgten Initiativen, welche die Bedeutung der Regulierungsreform zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie hervorhoben. Im Januar 2004 riefen die Finanzminister Irlands, der Niederlande, Luxemburgs und Großbritanniens eine gemeinsame Initiative ins Leben, um die Reform der Rechtsetzung in den Mittelpunkt ihrer aufeinander folgenden EU-Ratspräsidentschaften von 2004 bis 2005 zu rücken. Diese – so genannte – „**Four Presidencies’ Initiative**“¹⁵⁴ beinhaltete Vorschläge für ein Bündel von Maßnahmen und Aktionen zur europäischen Regulierungsreform für diesen Zeitraum. Die Initiative wurde in weiterer Folge – als so genannte „**Six Presidencies’ Initiative**“¹⁵⁵ – auf die Ratspräsidentschaften Österreichs und Finnlands im Jahr 2006 ausgeweitet.

B. Initiativen einer Besseren Rechtsetzung

1. Folgenabschätzung

a) Einleitung und Grundlagen

Auf den Tagungen des Europäischen Rats in Göteborg und Laeken im Jahr 2001 wurde vereinbart, im Rahmen der europäischen Rechtsetzung „zweckmäßigere Regelungsgrundsätze anzuwenden“, und zwar insbesondere einen „Mechanismus zur Abschätzung der Auswirkungen von Regelungstätigkeit“ einzusetzen.

Diesen Anforderungen entsprechend sieht das Weißbuch Europäisches Regieren vor, dass „*vor der Ausarbeitung von Vorschlägen sorgfältig zu prüfen [ist], ob die EU tätig werden muss und ob Regelungsbedarf besteht. Wenn ja, müssen auch die po-*

¹⁵² Vgl dazu insbes das Arbeitsdokument der Kommission „Reducing administrative burdens in the European Union 2007 progress report and 2008 outlook, SEK (2008) 35, und das Arbeitsdokument der Kommission „Impact Assessment Board – Report for the year 2007“, SEK (2008) 120.

¹⁵³ Als sogenannte „next Steps“ sind insb. die rasche Um- und Fortsetzung des fortlaufenden Vereinfachungsprogramms (Simplification Rolling Programme), die Reduktion der Verwaltungskosten, die Überarbeitung des Kommissionsleitfadens zur Folgenabschätzung, Initiativen zur Verbesserung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und Initiativen im internationalen Bereich (internationale Auswirkungen von EU Maßnahmen) angekündigt.

¹⁵⁴ Joint Initiative on Regulatory Reform – An Initiative of the Irish, Dutch, Luxembourg and UK Presidencies of the European Union, 26. 1. 2004, zugänglich unter dem link: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/47C54/jirf_0104.pdf.

¹⁵⁵ Advancing regulatory reform in Europe - A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, 7.12.2004; <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95A/52/6presidencies.pdf>.

tenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen geprüft und bewertet werden.“¹⁵⁶

Diese Verpflichtung wurde in der Folge in der IIV BR niedergelegt. Gestützt auf das Protokoll Nr. 30 zum EGV über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird in der IIV die Verpflichtung der Kommission niedergelegt, den finanziellen oder administrativen Auswirkungen von Rechtsetzungsvorschlägen, insbesondere für die Union und die Mitgliedstaaten, in gebührender Weise Rechnung zu tragen.¹⁵⁷

b) Die integrierte Methode der Folgenabschätzung

Den Empfehlungen der Europäischen Räte und des Weißbuches entsprechend sah die Kommission in ihrem Aktionsplan 2002 die Entwicklung einer Methode der Folgenabschätzung vor, die sie in einer – gleichzeitig mit dem Aktionsplan verabschiedeten – **Mitteilung über Folgenabschätzung** vorstellte.¹⁵⁸ Mit dem Instrument der Folgenabschätzung beabsichtigte die Kommission, die voraussichtlichen positiven und negativen Auswirkungen von Rechtsetzungsvorschlägen zu analysieren, um besser beurteilen zu können, ob Maßnahmen auf Gemeinschaftsniveau sinnvoll sind.¹⁵⁹

Die so genannte „integrierte Methode der Folgenabschätzung“ wurde Anfang 2003 eingeführt und in den darauf folgenden Jahren sukzessive für wichtige legislative und

¹⁵⁶ Weißbuch Europäisches Regieren, oben FN. 142, S.26.

¹⁵⁷ Vgl. Rz. 27 der IIV; rechtliche Grundlagen für die Interinstitutionelle Vereinbarung sind im Primärrecht an folgenden Stellen zu finden: Das auf Artikel 5 EGV gestützte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Protokoll Nr. 30) enthält die Verpflichtung der Kommission, gebührend zu berücksichtigen, dass die „finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“ Die der Schlussakte von Maastricht beigefügte „Erklärung Nr. 18 zu den geschätzten Folgekosten der Vorschläge der Kommission“ nimmt explizit auf die Verpflichtung der Kommission Bezug, „bei ihren Vorschlägen für Rechtsakte die Kosten und den Nutzen für die Behörden der Mitgliedstaaten und sämtliche Betroffene zu berücksichtigen und dazu gegebenenfalls die von ihr für erforderlich erachteten Konsultationen vorzunehmen und ihr System zur Bewertung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auszubauen.“

¹⁵⁸ Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM (2002) 276 vom 5.6.2002.

¹⁵⁹ Folgenabschätzungen wurden von der Kommission bereits seit den achtziger Jahren in einzelnen Sektoren durchgeführt. Das so genannte „Business Impact Assessment System“, welches 1986 eingerichtet wurde, sollte politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, die Auswirkungen von Regelungsvorschlägen auf Unternehmen – und speziell KMU's – besser zu beurteilen und die Belastungen für Unternehmen zu minimieren. Die Schwächen des Business Impact Assessment Systems wurden im Rahmen von Pilotprojekten in den Jahren 2000 – 2002 offen gelegt und bei der Entwicklung eines neuen, integrierten Folgenabschätzungssystems berücksichtigt.

politische Initiativen eingesetzt. Sie beruht auf dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung. Politische Entscheidungsträger sollen ihre Beschlüsse auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der möglichen *wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Folgen* neuer Rechtsvorschriften fassen. Eine gründliche und ausgewogene Abwägung aller Folgen soll es erlauben, eine umfassende Analyse zu präsentieren und dem europäischen Gesetzgeber eine fundierte Entscheidungsgrundlage zu bieten. Basierend auf den ersten Erfahrungen der Kommission und den Rückmeldungen von Unternehmen, Interessenvertretungen und der Mitgliedstaaten wurden die Verfahrensregeln für die Folgenabschätzung kommissionsintern kontinuierlich weiter geprüft.

Eine wesentliche Weiterentwicklung erfuhr die integrierte Methode der Folgenabschätzung durch den Aktionsplan 2005. Danach sollte auch das Instrument der Folgenabschätzung in den Dienst der Lissabon Ziele zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas gestellt werden. In dem Aktionsplan führte die Kommission aus, *„dass die Beurteilung wirtschaftlicher Auswirkungen [im Rahmen der Folgenabschätzung] intensiviert werden muss, um zu der Verwirklichung der Ziele einer neu ausgerichteten Lissabon-Strategie beitragen zu können. Eine Verstärkung des wirtschaftlichen Pfeilers der Folgenabschätzung stellt weder die Bedeutung der "nachhaltigen Entwicklung" noch den integrierten Ansatz in Frage, der die Basis der Kommissionsstrategie bleiben wird. Eine Vertiefung der wirtschaftlichen Analyse, die auch Wettbewerbsaspekte behandelt, sollte die Qualität der Abschätzung der wahren Folgen aller Vorschläge verbessern.“*¹⁶⁰

c) Der Leitfaden der Kommission zur Folgenabschätzung

Am 15. Juni 2005 veröffentlichte die Kommission in Einklang mit ihrer Mitteilung für Wachstum und Arbeitsplätze einen neuen Leitfaden für die Durchführung von Folgenabschätzungen.¹⁶¹ Bei dem Leitfaden handelt es sich um ein kommissionsinternes Dokument, welches grundsätzlich nur die Kommissionsdienststellen bindet. Gleichzeitig enthält er wertvolle Anleitungen für die Mitgliedstaaten sowie für Rat und

¹⁶⁰ Aktionsplan 2005, oben FN.147.

¹⁶¹ Leitfaden zur Folgenabschätzung, SEK(2005) 791, zugänglich unter dem link http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf. Der neue Leitfaden ersetzt das Dokument „Folgenabschätzung bei der Kommission – Leitfaden“ aus dem Jahr 2002 sowie „A Handbook for Impact Assessment in the Commission – How to do an Impact Assessment“. In dem neuen Leitfaden wird die wirtschaftliche Analyse der Folgenabschätzungen erheblich verbessert, um die Qualität der Bewertung zu steigern und einen wesentlichen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit zu leisten.

Parlament bei der Entwicklung eigener Methoden zur Folgenabschätzung. Im Wesentlichen werden Verfahrensregeln für die Folgenabschätzung in der Kommission festgelegt und erläutert, wie die erforderlichen Analysen in der Praxis durchzuführen sind. Eine formelle Verpflichtung zur Durchführung von Folgenabschätzungen besteht für alle Initiativen, die in den alljährlichen Arbeitsprogrammen der Kommission enthalten sind.¹⁶²

Das Ergebnis einer Folgenabschätzung sollte die politischen Entscheidungsträger in die Lage versetzen, darüber zu befinden,

- o ob Maßnahmen überhaupt erforderlich sind, und auf welcher Ebene sie benötigt werden (EU, Mitgliedstaat, regional).
- o welches Mittel sich am besten zur Lösung eines Problems eignet, d. h. ob Rechtsvorschriften (Verordnungen, Richtlinien) erforderlich sind oder das gleiche Ziel mithilfe eines anderen Ansatzes (z.B. Empfehlungen, Ko-Regulierung, Selbstregulierung, etc.) erreicht werden kann.
- o Welche potenziellen wirtschaftlichen (inkl. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die eventuelle administrative Belastung) sowie sozialen und ökologischen Folgen die angedachten Regulierungsmaßnahmen mit sich bringen.
- o Welche Interessengruppen (Unternehmen, öffentlicher Dienst oder der private Sektor, bzw. sonstige Gruppen) vor allem von den Auswirkungen betroffen sind.

Dementsprechend sieht der Leitfaden im Einzelnen folgende **Prüfschritte** zur Durchführung einer Folgenabschätzung vor:

1. Problemabgrenzung (Worin besteht das von einem Regelungsvorschlag umfasste Problem?)
2. Zieldefinition (Welches sind die Ziele des Regelungsvorschlages?)
3. Sondieren der wichtigsten Politikoptionen (Welche Regelungsoptionen bzw. Alternativen zur Rechtsetzung gibt es?)
4. Folgenanalyse (Welche wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen sind zu erwarten?)
5. Vergleich der Optionen (Wie stellen sich die Optionen im Vergleich dar?)

¹⁶² Dies gilt – gemäß dem Leitfaden der Kommission – „für alle im Arbeitsprogramm enthaltenen Regelungsvorschläge, Weißbücher, Ausgabenprogramme und Leitlinien für die Aushandlung internationaler Abkommen (mit wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen). Darüber hinaus kann die Kommission von Fall zu Fall beschließen, eine Folgenabschätzung auch für Vorschläge durchzuführen, die nicht im Arbeitsprogramm vorgesehen sind. Ausgenommen hiervon sind Grünbücher und Vorschläge für die Anhörung der Sozialpartner [da in solchen Fällen auf der Basis dieser Dokumente erst Konsultationen durchgeführt werden]“.

6. Nachträgliche Bewertung (Wie lassen sich Monitoring und Evaluierung gestalten? In welchem Ausmaß verwirklicht die Politik ihre Zielsetzungen?)

In jeder Phase des Verfahrens ist die Konsultation von Interessengruppen sowie das Einholen von Expertenwissen möglich.

Im Mai 2006 rief die Kommission **eine unabhängige Evaluierung ihres Folgenabschätzungssystems** ins Leben. Die Ergebnisse dieser Evaluierung wurden im Mai 2007 veröffentlicht.¹⁶³ Im Rahmen derselben konnte ua. festgestellt werden, dass sich die Qualität von Kommissionsvorschlägen für Rechtsakte im Falle des Rückgriffs auf eine Folgenabschätzung tendenziell erhöht. Zugleich wurden strukturelle Probleme der Anwendung der Folgenabschätzung, insbesondere einer „externen“ Folgenabschätzung aufgezeigt. Im Rahmen ihres Zweiten Strategic Review wurden die Ergebnisse der externen Evaluierung von der Kommission bereits umfassend berücksichtigt.¹⁶⁴ Auch der (im November 2006 eingerichtete) Ausschuss für Folgenabschätzung („Impact Assessment Board“) legte einen Jahresbericht für 2007 vor, der das Folgenabschätzungssystem der Kommission umfassend bewertete und Verbesserungsvorschläge unterbreitete.¹⁶⁵ Eine Aktualisierung des Leitfadens zur Folgenabschätzung wurde für das Frühjahr 2008 in Aussicht genommen; dabei wurden auf der Grundlage der in den „Strategic Reviews“ gewonnenen Erfahrungen praktische Hilfen entwickelt: Die Struktur des Ursprungtextes wurde dabei so weit wie möglich beibehalten. Die wichtigsten Themenbereiche, die ergänzt und verbessert wurden, sind:

- o Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit sowie Mehrwert von EU-Maßnahmen
- o Risikobewertungen
- o Soziale Auswirkungen
- o Auswirkungen auf die Verbraucher
- o Auswirkungen auf kleine Unternehmen
- o Auswirkungen auf nationalem und regionalem Niveau

¹⁶³ Vgl. The Evaluation Partnership Limited (TEP), Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. FINAL REPORT (April 2007), abrufbar über den link http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm.

¹⁶⁴ Dazu oben am Ende von Abschn. IV.A.3. sowie unten in Abschnitt B.1.f).

¹⁶⁵ Arbeitsdokument der Kommission (Begleitdokument zu KOM (2008) 32 endg.), „Impact Assessment Board, Report for the year 2007“, SEC(2008) 120, 30.1.2008, zugänglich unter dem link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0032:FIN:DE:PDF>. Für die Aktualisierung des Leitfadens wurde ein öffentliches Konsultationsverfahren im Sommer 2008 vorgesehen: http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_de.htm.

- o Auswirkungen auf internationale Handelsbeziehungen und Investitionen sowie auf Drittländer
- o Auswirkungen auf Verwaltungsaufwand und Verwaltungsvereinfachung.

d) Die Rolle von Rat und Parlament - der Gemeinsame Ansatz zur Folgenabschätzung

Die Ergebnisse von Folgenabschätzungen können in der Praxis nur dann ihr volles Potenzial entfalten, wenn sie vom europäischen Gesetzgeber – Rat und Europäisches Parlament - bei der Rechtsetzungstätigkeit gebührend berücksichtigt werden.

In der IIV BR brachten die drei Organe ihre Einigkeit über den positiven Beitrag der Folgenabschätzungen zur Verbesserung der Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Ausdruck. Darüber hinaus konkretisiert die IIV BR die Verpflichtungen der Institutionen bei der Durchführung von Folgenabschätzungen¹⁶⁶:

- o Die Kommission verpflichtet sich sowohl zur Durchführung integrierter Verfahren zur Folgenabschätzung, als auch zur Veröffentlichung der Ergebnisse und zur Darlegung, inwiefern Folgenabschätzungen ihre Vorschläge beeinflusst haben.
- o Rat und Parlament können bei Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Artikel 251 EGV vor der Annahme einer wesentlichen Änderung des Kommissionsvorschlages ebenfalls Folgenabschätzungen vornehmen.
- o Zu diesem Zweck sind die drei Institutionen aufgefordert, die Möglichkeit zu prüfen, ein gemeinsames methodisches Vorgehen zur Durchführung von Folgenabschätzungen festzulegen.

Den Schritt zur Entwicklung einer solchen gemeinsamen Methodik stellte der so genannte „**Gemeinsame Ansatz für die Folgenabschätzung**“ dar, welcher im November 2005 von den drei Institutionen – Rat, Parlament und Kommission – verabschiedet wurde.¹⁶⁷

Ausgangspunkt des Gemeinsamen Ansatzes ist, dass grundsätzlich jede Institution für die Einschätzung der Folgen der eigenen Vorschläge bzw. Änderungen verantwortlich ist und selbst entscheidet, welche Mittel – insbesondere Eigenressourcen – es für die Folgenabschätzung einsetzt.

¹⁶⁶ Vgl. dazu Rz. 28 der Interinstitutionellen Vereinbarung (oben FN.145).

¹⁶⁷ Das Gemeinsame Konzept für die Folgenabschätzung wurde am 23. November 2005 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter am 23. November 2005 gebilligt und vom im Rahmen der Tagung des Rates Wettbewerbsfähigkeit vom 28.-29. November 2005 angenommen (Dok. 14901/05, JUR 486, COMPET 263).

Die Folgenabschätzungen der Kommission sind, zusammen mit der jeweiligen Kommissionsinitiative, immer Grundlage der Verhandlungen im Rat und im Europäischen Parlament. Rat und Parlament haben ihrerseits die Folgen ihrer eigenen wesentlichen Änderungsvorschläge abzuschätzen, wenn sie dies für angemessen und für das Gesetzgebungsverfahren erforderlich halten.¹⁶⁸ Bei der Durchführung einer Folgenabschätzung sollen Rat und Parlament die Folgenabschätzung der Kommission als Grundlage für weitere Arbeiten nehmen und die Vergleichbarkeit mit eigenen Folgenabschätzungen sicherstellen.

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit soll auch dadurch verwirklicht werden, dass die Kommission Rat und Parlament bei ihren Folgenabschätzungsarbeiten unterstützt, indem sie ihnen die methodischen Ansätze zur Verfügung stellt, die bei der Erstellung einer Folgenabschätzung jeweils verwendet wurden (z.B. Erstellung von Wirtschaftsmodellen, Kosten-Nutzen- oder Kosten-Wirksamkeits-Analysen, Mehrkriterienanalyse). Abhängig von ihren verfügbaren Ressourcen, soll die Kommission darüber hinaus die von ihr erstellte Abschätzung erläutern und die von ihr verwendeten Daten zur Verfügung stellen.

Mitte 2008 ist eine Überprüfung des Gemeinsamen Ansatzes für die Folgenabschätzung“ vorgesehen. Diese Überprüfung soll unter anderem dazu beitragen, dass Rat und Parlament die Folgenabschätzung im Legislativverfahren stärker nutzen. Die Kommission erhofft sich von einer Überprüfung des Gemeinsamen Ansatzes darüber hinaus, dass auch bei Initiativen der Mitgliedstaaten, die Titel VI EU-Vertrag (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) betreffen, Folgenabschätzungen durchgeführt werden.

e) Folgenabschätzungen in der Praxis: Die Leitlinien zur Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat

Um das Gemeinsame Konzept für die Folgenabschätzung von Seiten des Rates umzusetzen und den Ratsarbeitsgruppen-Vorsitzenden eine praktische Anleitung zur Behandlung von Folgenabschätzungen zur Hand zu geben, wurden unter österrei-

¹⁶⁸ Vgl. Rz. 3 und 14 des Gemeinsamen Konzepts: Was als „wesentliche“ Änderung zu betrachten ist, sollte das jeweilige Organ bestimmen. Im Rat wird diese Entscheidung durch die Ratsarbeitsgruppe oder ggf. durch den AStV getroffen; im EP entscheidet darüber der jeweils federführende Ausschuss.

chischer Präsidentschaft „**Indikative Leitlinien für Gruppenvorsitzende zur Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat**“ erarbeitet.¹⁶⁹

Ziel der Leitlinien ist, dass die Folgenabschätzungen der Kommission im Zuge der Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen (sowie in Einzelfällen im Ausschuss der Ständigen Vertreter) tatsächlich berücksichtigt werden und Rechtsetzungsvorschläge damit auch im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen erörtert werden. Ziel ist weiters, dass der Rat eigene wesentliche Änderungsvorschläge ebenfalls einer Folgenabschätzung unterzieht.

Zusammenfassend soll dies auf folgende Weise erreicht werden:

- o Mit Hilfe einer Checkliste wird die Vollständigkeit von Folgenabschätzungen der Kommission geprüft, um sicherzustellen, dass deren Diskussion in der Gruppe zielführend ist.
- o Bei offensichtlichen Schwachstellen oder Mängeln der Folgenabschätzung sollte die Kommission möglichst frühzeitig um Erläuterungen bzw. Ergänzungen gebeten werden.
- o Wenn zusätzliche Informationen erforderlich sind, sollten die Beratungen der Gruppe über den Vorschlag gegebenenfalls vertagt werden, bis nähere Erläuterungen der Kommission vorliegen.
- o Die Arbeit der Gruppe ist so zu planen, dass die Folgenabschätzung in einer frühen Phase der Behandlung des Vorschlags erörtert wird.
- o Die Folgenabschätzung sollte in der Besprechung mit dem Ratssekretariat und der Kommission im Vorfeld der Gruppensitzung erörtert werden.
- o Die Gruppenberatungen sollten ausgehend von den Erläuterungen der Kommission geführt werden.
- o Die Delegationen sollten angehalten werden, bei den Beratungen über den Inhalt des Vorschlags auf die in der Folgenabschätzung der Kommission genannten Auswirkungen Bezug zu nehmen.
- o Es sollte sichergestellt werden, dass die Gruppe dafür sorgt, dass Folgenabschätzungen zu wesentlichen Änderungen des Rates an Vorschlägen erarbeitet werden.

¹⁶⁹ Die Leitlinien wurden unter österreichischem Vorsitz in der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit erarbeitet und am 12. Mai 2006 vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt (vgl. Dok. 9382/06, COMPET 121 vom 15. Mai 2006, Bessere Rechtsetzung - Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat). Der ASTV hat die Anwendung dieses Dokuments „in flexibler und pragmatischer Weise“ als indikative Leitlinien für die Behandlung von Folgenabschätzungen im Rat empfohlen. Die Leitlinien haben sich als nützliches Instrument für die Prüfung von Folgenabschätzungen der Kommission im Rat erwiesen. Am 8./9. Oktober 2007 fand die erste Schulung für Beamte des Ratssekretariats zum Thema Folgenabschätzung statt. So wurden unter portugiesischem Vorsitz [bis zum 1. November 2007] ca. 30 Folgenabschätzungen geprüft (vgl. Sachstandsbericht des portugiesischen Vorsitzes über bessere Rechtsetzung, Absatz 16 = Anlage zu Ratsdokument Nr. 14625/07 vom 14. November 2007 (COMPET 334). Der vorangegangene Fortschrittsbericht datiert vom Mai 2007 (Text im Annex zum Ratsdokument Nr. 9164/07 vom 8. Mai 2007).

- o Der AStV sollte über Bedenken unterrichtet werden und Berichte an den AStV sollten Informationen über den Beitrag der Folgenabschätzung der Kommission zu den Diskussionen sowie über die angewandten Verfahren und die Ergebnisse von Folgenabschätzungen des Rates enthalten.

f) Ergebnisse der „Strategic Reviews“ im Bereich der Folgenabschätzung

Seit dem Jahr 2003 hat die Kommission 284 Folgenabschätzungen erstellt und veröffentlicht.¹⁷⁰ Eine Zusammenfassung der Abschätzungen wird seit September 2006 in allen Amtssprachen bereitgestellt. In ihrem Strategic Review vom November 2006¹⁷¹ sah die Kommission als wesentliches, neues Element zur Verbesserung ihrer Regelungstätigkeit die Einrichtung eines **Ausschusses für Folgenabschätzung („Impact Assessment Board“)** vor, in dem hochrangige Kommissionsmitarbeiter, gegebenenfalls unterstützt von externen Experten, die Qualität von Folgenabschätzungen unabhängig bewerten. Dieser Ausschuss wurde im November 2006 vom Präsidenten der Kommission eingesetzt.¹⁷²

Bei ihrem zweiten Strategic Review griff die Kommission neben der Expertise aus ihren eigenen Dienststellen und den Vorschlägen aus anderen Institutionen, Mitgliedstaaten und von Stakeholdern bereits auf die Ergebnisse der externen Evaluierung von 2007 zurück.¹⁷³

Sie reagierte auf diese externe Evaluierung mit einer Reihe von Verbesserungsmaßnahmen, darunter:

- o Einer besseren Konsolidierung der Folgenabschätzung im politischen Prozess, und zwar insbesondere mittels einer Durchführung von Fol-

¹⁷⁰ Im Jahr 2007 wurden bspw. 130 Folgenabschätzungen durchgeführt, und zwar über die Hälfte davon betreffend Initiativen, die nicht im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführt sind, einschließlich Maßnahmen, die im Komitologieverfahren beschlossen wurden. Im Jahr 2008 wird die Kommission annähernd 180 Folgenabschätzungen durchführen (vgl. den Zweiten Strategic Review, S.5f). Ein jeweils aktueller Überblick über die geplanten sowie über die (seit 2003) durchgeführten Folgenabschätzungen findet sich auf der Webseite des Generalsekretariats der Kommission: http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm.

¹⁷¹ Vgl. oben FN. 149.

¹⁷² Der unabhängige "Ausschuss für Folgenabschätzung" ist dem Präsidenten unmittelbar unterstellt und prüft die Entwürfe der Folgenabschätzungen, nimmt Stellung zur ihrer Qualität, berät und sorgt bei Bedarf für die Qualitätssicherung ((vgl. wieder Bericht der Kommission „Bessere Rechtsetzung 2006“, KOM [2007] 286 endg, S. 5, vor Pkt. 1.1.4.). Nach Auffassung der Kommission hat der Ausschuss „zur Erhöhung der Standards beigetragen und nützliche Anleitung zur Methodik geboten. Die internen Arbeitsmethoden und -verfahren werden weiter verbessert, indem beispielsweise dafür gesorgt wird, dass in den Folgenabschätzungen, die zu bestimmten Vorschlägen ausgearbeitet werden, auf die Empfehlungen des Ausschusses eingegangen wird, bevor die betreffenden Vorschläge dem Kollegium zur Beschlussfassung vorgelegt werden“ (Zweiter „Strategic Review“, KOM (2008) 32, S.8)

¹⁷³ Siehe dazu oben unter B.1.c).

genabschätzungen in einer früheren Phase des politischen Prozesses, damit *alternative Handlungsoptionen* gründlich geprüft werden können, *bevor ein Vorschlag vorgelegt wird*;

- o Einer Ausrichtung der Ressourcen auf Folgenabschätzungen mit dem höchsten Mehrwert: Von ihrer früheren Ausrichtung abgehend, alle Vorhaben im Legislativ- und Arbeitsprogramm einer Folgenabschätzung zu unterziehen, erachtet die Kommission nun ein differenzierteres Vorgehen als erforderlich. Folgenabschätzungen sollen demnach bei den wichtigsten Vorschlägen und bei Vorschlägen mit besonders weit reichenden Folgen durchgeführt werden und auch im Verhältnis zur Bedeutung der betreffenden Initiative durchgeführt werden;
- o Einer besseren Unterstützung und Anleitung, und zwar in Gestalt des Leitfadens zur Folgenabschätzung und des Ausschusses für Folgenabschätzung; dabei sollen einzelne Aspekte, wie der Grundsatz der proportionalen Analyse, die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, die eingehendere Prüfung spezifischer Folgen, die Quantifizierung von Folgen und die Konsultation besondere Berücksichtigung finden.
- o Die Gewährleistung strenger Qualitätskontrollen, insbesondere durch eine Stärkung der Rolle des Ausschusses für Folgenabschätzung.¹⁷⁴

Weitere Verbesserungen am Folgenabschätzungssystem hat die Kommission in den Entwurf für eine überarbeitete Fassung des Leitfadens zur Folgenabschätzung eingearbeitet, der oben unter IV.B.1.c) näher dargestellt wurde.

2. Grundsätze und Mindeststandards zur Konsultation (Begutachtung)

Die Anhörung von nationalen Verwaltungen, von Vertretern regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft, Unternehmen und Unternehmensverbänden, von einzelnen betroffenen Bürgern, Wissenschaftlern und Sachverständigen oder sonstigen betroffenen Parteien ist ein wichtiger Bestandteil des europäischen Rechtsetzungsprozesses. Die EU-Institutionen bemühten sich seit jeher, Ergebnisse von Konsultationen in die Gestaltung und Umsetzung politischer und rechtlicher Maßnahmen einfließen zu lassen.¹⁷⁵ Mit dem Inkrafttreten des Ver-

¹⁷⁴ Siehe dazu den Zweiten Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.5ff.

¹⁷⁵ Die Einbeziehung von betroffenen Interessengruppen erfolgt im Rahmen unterschiedlicher Mechanismen und Gremien, beispielsweise bei der Definition neuer Verantwortungsbereiche der EU (Konferenzen, Anhörungen, Grünbücher) bei der Formulierung neuer politischer Initiativen (Weißbücher), der Einsetzung von beratenden Expertenrunden, Komitologie-Ausschüssen sowie ad-hoc Konsultationen über spezielle Themen (z.B. Anhörungen so genannter „hochrangiger Sachverständigengruppen“). Als ständige, institutionalisierte Beratungsgremien auf EU-Ebene fungieren der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen. Nach der Definition der Kommission ist unter Konsultation im engeren Sinn jener Prozess zu verstehen, in dessen Rahmen sie die betroffenen externen Parteien vor einem Beschluss durch die Kommission in die Politikgestaltung einbeziehen möchte (KOM (2002) 704). Davon ausgeklammert sind besondere, in den Verträgen oder in anderen Gemeinschaftsvorschriften vorgesehene Konsultationsrahmen (beispielsweise die Rolle der institutionalisierten Beratungsgremien oder der Dialog zwischen den Sozialpartnern gemäß Artikel 137 bis 139 EGV), die Konsultation betreffende Bestimmungen internatio-

trages von Amsterdam im Jahr 1997 (Protokoll Nr.7 zum Vertrag von Amsterdam) wurde die Praxis der Konsultation primärrechtlich vorgeschrieben. Seither ist die Kommission verpflichtet, im Vorfeld von Regulierungsinitiativen Konsultationen durchzuführen, die jeweils relevanten Dokumente zu veröffentlichen und interessierte Parteien anzuhören.

Obwohl gerade die Kommission im Rahmen ihres Initiativrechts eine tragende Rolle bei der Durchführung von Konsultationen innehat, gab es über lange Zeit keinen gemeinsamen Mechanismus bzw. keine einheitlichen Standards für das Konsultationsverfahren. Praktisch jede Dienststelle der Kommission wandte eigene Konsultationsmechanismen und -methoden für die Anhörung ihrer jeweiligen sektoralen Interessengruppen an. In ihrem Weißbuch *Europäisches Regieren*¹⁷⁶ verpflichtete sich die Kommission schließlich, Mindeststandards für Konsultationen zur Politik der EU aufzustellen und in einem Verhaltenskodex zu veröffentlichen. Auch Rat und Europäisches Parlament wurden aufgefordert, ihre Beziehungen zur Zivilgesellschaft zu überprüfen und auf der Grundlage der Mindeststandards zur Entwicklung eines allgemeinen Referenzrahmens für Konsultationen beizutragen.

Um diese Verpflichtungen umzusetzen und die Qualität und Transparenz ihrer Arbeit zu verbessern, verabschiedete die Kommission, gleichzeitig mit ihrem Aktionsplan 2002, eine Mitteilung zur Festlegung von Mindestnormen für die Konsultation.¹⁷⁷

In dieser Mitteilung legte die Kommission neben einer Reihe von Grundsätzen, die ihr Verhältnis zu den betroffenen Parteien regeln sollen, Mindeststandards für das Konsultationsverfahren fest.¹⁷⁸ Oberstes Ziel ist es, dass alle betroffenen Parteien ordnungsgemäß angehört werden und ausreichend Zeit finden, ihre Vorstellungen einzubringen.

naler Abkommen sowie Entscheidungen, die im Rahmen eines förmlichen Anhörungsverfahrens der Mitgliedstaaten getroffen werden ("Komitologieverfahren"). Die Nutzung von Expertenwissen (KOM 2002/713) sowie der Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden in der EU ergänzen die Durchführung von Konsultationen. In Bezug auf Expertenwissen will die Kommission künftig Insbesondere eine stärkere Nutzung von SINAPSE (Scientific INformation for Policy Support in Europe – Wissenschaftliche Informationen zur Unterstützung der Politik in Europa), der Schnittstelle zwischen Sachverständigen und (EU)-Entscheidungsträgern, fördern (vgl. Bericht der Kommission „Bessere Rechtsetzung 2006“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, KOM [2007] 286 endg, 4, Pkt. 1.1.2).

¹⁷⁶ Vgl. oben FN 142.

¹⁷⁷ Mitteilung der Kommission - Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, KOM (2002) 704 vom 11.12.2002.

¹⁷⁸ Vgl. dazu im Detail Kapitel V der Mitteilung.

Die Grundsätze, zu deren Einhaltung sich die Kommission in der Mitteilung verpflichtet, sind jene der Partizipation, Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.¹⁷⁹ Die Mindeststandards beinhalten folgende Anforderungen:

- einen eindeutigen Inhalt des Konsultationsverfahrens (d.h. Begutachtung anhand konkreter Texte),
- die Bestimmung von Zielgruppen, die es betroffenen Parteien gewährleistet, ihren Standpunkt darzulegen,
- eine wirksame Veröffentlichung und „zentrale Anlaufstelle“ im Internet,
- angemessene Fristen für die Stellungnahme,
- die Bestätigung der Teilnahme und angemessenes Feedback für die Teilnehmer an der Konsultation.

Zunehmende Bedeutung erlangte die Durchführung von Konsultationen im Zusammenhang mit den Folgenabschätzungen der Kommission. So wurde in der Mitteilung eine deutliche Verbindung zwischen den Folgenabschätzungsverfahren der Kommission und der Nutzung von Konsultationen hergestellt.

Im Rahmen der sog. Europäischen Transparenzinitiative¹⁸⁰ unterzog die Kommission ihre Mindeststandards zur Konsultation einer Überprüfung. Diese Initiative zielt darauf ab, mit einem hohen Grad an Transparenz – und damit der Möglichkeit einer öffentlichen Überprüfung – die Legitimität der europäischen Verwaltung zu erhöhen. Bis Ende August 2006 konnten sich alle Interessengruppen zu unterschiedlichen Aspekten der Transparenz in der Europäischen Union äußern. Im Rahmen dieser Anhörung gingen bei der Kommission mehr als 100 Beiträge ein.¹⁸¹ Die Kommission bestätigte im Ergebnis die geltenden Regeln und beschloss gleichzeitig eine Reihe von konkreten Maßnahmen, um die wirksame Anwendung des Konsultationsmechanismus zu verstärken. In ihrer Mitteilung über die „Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch ‚Europäische Transparenzinitiative‘“ sieht die Kommission unter anderem vor,

- ein neues freiwilliges Register der Interessenvertreter mit einer Meldefunktion einzurichten und im Frühjahr 2008 einzuführen;
- die Transparenz im Wege einer Standard-Webseite für Internetkonsultationen zu erhöhen;

¹⁷⁹ Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Tätigkeiten der Kommission, die bereits im Weißbuch Europäisches Regieren herausgearbeitet wurden (vgl. oben FN 142).

¹⁸⁰ Siehe Grünbuch Europäische Transparenzinitiative: KOM(2006)194 endg, zugänglich unter dem link: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_de.pdf.

¹⁸¹ Sie sind einsehbar unter: <http://ec.europa.eu/comm/eti/contributions.htm>.

- einen Verhaltenskodex zu erstellen, der Voraussetzung für die Aufnahme in das Register sein und von der Kommission überwacht werden wird;
- die Anwendung der Konsultationsstandards der Kommission über eine Reihe praktischer interner Maßnahmen zu stärken; und
- die Veröffentlichung der Begünstigten von EU-Geldern fortsetzen.¹⁸²

Mit diesen Maßnahmen sowie einer Verbesserung des „Feedback“ für die Beteiligten plant die Kommission, die Durchsetzung der Meinungsvielfalt in der europäischen Rechtsetzung wirksamer zu gewährleisten. Der Ausschuss für Folgenabschätzung soll auch im Rahmen der Konsultation eine Rolle spielen und prüfen, ob die Konsultationsstandards korrekt angewandt wurden.

Als weitere Maßnahme zur Stärkung der Demokratie hat die Kommission im Mai 2006 beschlossen, ihre neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt an die nationalen Parlamente zu senden und sie um eine Reaktion zu bitten, um den Prozess der Politikgestaltung zu verbessern. Dieser Schritt wurde vom Europäischen Rat im Juni 2006 begrüßt. Die Staats- und Regierungschefs baten die Kommission, die Anmerkungen der nationalen Parlamente angemessen zu berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.¹⁸³

Mehr als 160 Vertreter interessierter Kreise haben an der Konsultation zur 'Europäischen Transparenzinitiative' teilgenommen. Am 21. März 2007 wurde ein Arbeitsdokument der Dienststellen der Europäischen Kommission SEC(2007) 360 veröffentlicht, das einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Konsultation bietet. Aus der Mitteilung der Kommission zu den Folgemaßnahmen zum Grünbuch 'Europäische Transparenzinitiative' COM(2007) 127, sei hervorgehoben (siehe dazu im Einzelnen: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/com_2007_127_final_de.pdf):

- Einrichtung eines neuen freiwilligen Registers der Interessenvertreter, das zu-

¹⁸² Mitteilung der Kommission – Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, KOM(2007) 127 vom 21.3.2007.

¹⁸³ Vgl Bericht der Kommission „Bessere Rechtsetzung 2006“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, KOM (2007) 286 endg, S. 9; sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten, würden (auf der Grundlage des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente und des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit) die nationalen Parlamente verpflichtend in den Rechtsetzungsprozess eingebunden und sind angehalten, über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu wachen.

- Erarbeitung eines mit dem Register zu verbindenden Verhaltenskodex;

3. Alternativen zur Rechtsetzung

a) Hintergrund

Bereits in ihrem Weißbuch Europäisches Regieren¹⁸⁴ schlug die Kommission vor, die Gemeinschaftsmethode zu erneuern, indem weniger Eingriffe "von oben" vorgenommen und die „klassischen Politikinstrumente“ durch nicht-gesetzgeberische Maßnahmen ergänzt werden. In ihrem Aktionsplan 2002¹⁸⁵ war die Wahl der Handlungsinstrumente zur Verfolgung der Vertragsziele und zur Durchführung der Gemeinschaftspolitik dementsprechend ein zentrales Thema. Die Kommission forderte einerseits, dass sich der Einsatz der „klassischen Regulierungsinstrumente“, d.h. Verordnungen und Richtlinien, wieder stärker an den Vorgaben des EG-Vertrages orientieren sollte.¹⁸⁶ Andererseits empfahl die Kommission, neben den klassischen Instrumenten verstärkt auf **Alternativen zur Rechtsetzung** zurückzugreifen, um die Ziele des Vertrages zu verwirklichen und gleichzeitig die Rechtsetzungstätigkeit wie auch das Recht selbst zu vereinfachen.

Zu den wichtigsten Instrumenten, die die Kommission als Alternativen der Rechtsetzung ins Auge fasste, zählen die Mechanismen der **Ko-Regulierung** und der **Selbstregulierung** – beides Ansätze, die es den wirtschaftlichen und sozialen Akteuren ermöglichen, Verhaltensregeln selbst festzulegen.

Mechanismen der Ko- und Selbstregulierung kamen – in unterschiedlicher Gestalt – seit geraumer Zeit zur Regelung von wirtschaftlichen und sozialen Anliegen zum Einsatz. Sie umfassen Selbstverpflichtungen, Verhaltenskodizes, gemeinsame Regelungen, freiwillige Vereinbarungen von Wirtschafts- und Sozialakteuren, Erklärungen, Chartas, Normen, Standards, Gütezeichen, ebenso wie Produktkennzeichnungen, u.ä. Verfahren der Selbst- und Ko-Regulierung wurden daher in zahlreichen, unterschiedlichen Bereichen entwickelt. Besonders einschlägig wurde das System der technischen Normung, im Rahmen dessen die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den europäischen Normungsgremien (CEN, CENLEC und ETSI) anhand der so genannten "Neuen Konzeption" (New Approach) Ko-Regulierungsverfahren erarbeitet. Ko- und Selbstregulierungsmecha-

¹⁸⁴ Vgl. oben FN 142.

¹⁸⁵ Vgl. oben FN 144.

¹⁸⁶ Vgl. dazu Art 249 EGV sowie Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

nismen entwickelten sich jedoch auch im Bereich des sozialen Dialogs und der beruflichen Verhaltenskodizes, insbesondere im Dienstleistungsbereich. Mit dem Vertrag von Maastricht fand die Selbstregulierung erstmals Einzug in das europäische Vertragswerk, indem der Dialog sowie der Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene im EG-Vertrag verankert wurde (Art. 138 und 139 EGV).

Abgesehen von den Bestimmungen des Maastricht-Vertrags zu den europäischen Sozialpartnern (Art. 138 und 139 EGV) gab es auf europäischer Ebene lange Zeit keinen Rechtsrahmen für die Verfahren der Ko- und Selbstregulierung.

b) Alternativen zur Rechtsetzung und die IIV BR

Einen maßgeblichen Schritt für die weitere Entwicklung und Anwendung von Ko- und Selbstregulierung stellte die **IIV Bessere Rechtsetzung** dar. Darin versuchten Kommission, Rat und Parlament gemeinsam, einen rechtlichen Rahmen für den Einsatz der so genannten „Soft law“-Instrumente zu entwickeln. Erstmals wurde eine gemeinsame Definition der Ko-Regulierung und der Selbstregulierung formuliert, sowie die Grenzen und Bedingungen des Einsatzes dieser Verfahren geregelt.¹⁸⁷

Gemäß der IIV Bessere Rechtsetzung ist **Ko-Regulierung** als Mechanismus zu verstehen, „durch den ein gemeinschaftlicher Rechtsakt die Verwirklichung der von der Rechtssetzungsbehörde festgelegten Ziele den in dem betreffenden Bereich anerkannten Parteien überträgt (insbesondere den Wirtschaftsteilnehmern, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen oder den Verbänden).

Ein solcher Mechanismus kann auf der Grundlage von im Rechtsakt festgelegten Kriterien angewendet werden, um die Anpassung der Rechtsvorschriften an die Probleme und die betreffenden Sektoren zu gewährleisten, um die Rechtsetzung durch eine Konzentration auf die wesentlichen Aspekte zu erleichtern und um die Erfahrung der betroffenen Parteien zu nutzen.

Der Rechtsakt muss den im EG-Vertrag definierten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (...). In dem vom Basisrechtsakt festgelegten Rahmen können die von dem Rechtsakt betroffenen Parteien freiwillige Vereinbarungen zur Festlegung der entsprechenden Modalitäten treffen.“

Unter **Selbstregulierung** wird die Möglichkeit verstanden, „dass Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände untereinander und für sich gemeinsame Leitlinien auf europäischer Ebene (unter anderem Verhaltenskodizes oder sektorale Vereinbarungen) annehmen.“¹⁸⁸

¹⁸⁷ Die Vereinbarungen der Sozialpartner gemäß Artikel 138 und 139 EGV und die Standardisierung nach dem „Neuen Ansatz“ sind hingegen von der Interinstitutionellen Vereinbarung nicht erfasst.

¹⁸⁸ Vgl. Rz 18ff. und 22ff der IIV Bessere Rechtsetzung, oben FN.145.

Der wesentliche **Unterschied zwischen den beiden Konzepten** ist somit die Involvierung des europäischen Gesetzgebers: Bei der Ko-Regulierung handeln die Wirtschafts- oder Sozialakteure auf Initiative des Gesetzgebers und innerhalb eines rechtlichen Rahmens, der die wesentlichen Eckpunkte und Kriterien für ein solches Verfahren festlegt.¹⁸⁹ Im Gegensatz dazu unterliegen Selbstregulierungsverfahren grundsätzlich weder der Initiative noch der Mitwirkung des Gesetzgebers.¹⁹⁰

Hervorzuheben sind auch die **Bedingungen und Grenzen der Anwendbarkeit** von Ko- und Selbstregulierung, die in der IIV festgelegt werden. Diese Mechanismen sind insbesondere dann nicht anwendbar, *„wenn es um Grundrechte oder wichtige politische Entscheidungen geht oder in Situationen, in denen die Bestimmungen einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten angewendet werden müssen.“*¹⁹¹

Zuletzt wurde das Thema der alternativen Regulierungsmechanismen im Aktionsplan 2005 der Kommission aufgegriffen. In dieser Mitteilung wurde neben einer weiteren Stärkung der Ko- und Selbstregulierungsmechanismen auch ins Auge gefasst, die Nutzung europäischer Normen als fachliche Unterstützung der europäischen Rechtsetzung oder als Alternative dazu zu fördern.¹⁹² Auch in ihren Strategic Reviews hat die Kommission das Thema der Regulierungsalternativen aufgegriffen. Im Strategic Review von November 2006 hob die Kommission hervor, dass bei der Durchführung von Folgenabschätzungen routinemäßig Regulierungsalternativen sowie Möglichkeiten geprüft werden, nicht auf EU-Ebene tätig zu werden. Bei den Verbesserungsvorschlägen des Zweiten Strategic Reviews ist unter anderem eine zeitliche Vorverlagerung der Folgenabschätzung vorgesehen, damit – vor der Vorlage eines Vorschlags – *alternative Handlungsoptionen* gründlich geprüft werden können.¹⁹³

¹⁸⁹ Bei der Ko-Regulierung können Parlament und Rat beispielsweise nach Übermittlung eines Vereinbarungsentwurfs den involvierten Parteien Änderungen des Entwurfs vorschlagen, gegebenenfalls dem Wirksamwerden der Vereinbarung widersprechen und der Kommission anregen, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen.

¹⁹⁰ In der Praxis kann die Kommission jedoch – beispielsweise durch Empfehlungen – den Rückgriff auf die Selbstregulierung bei den betroffenen Parteien anregen, um den Erlass von Rechtsvorschriften zu vermeiden, ohne dabei jedoch auszuschließen, dass doch ein Rechtsakt erlassen wird, wenn sich die Selbstregulierung als unzureichend oder unwirksam erweist (Aktionsplan 2002, oben FN.144, S.12).

¹⁹¹ Vgl. Rz. 17 der IIV Bessere Rechtsetzung (oben FN.145).

¹⁹² Mitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der EU“ (Aktionsplan 2005), vgl. oben FN.147.

¹⁹³ Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.6f.

c) Wahl der Handlungsinstrumente / Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die IIV Bessere Rechtsetzung erinnert die Organe unter anderem an ihre Verpflichtung *„gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Rechtsvorschriften nur soweit erforderlich zu erlassen.“* Explizit wird darauf Bezug genommen, dass es zweckmäßig ist, *„in geeigneten Fällen und sofern der EG-Vertrag nicht die Verwendung eines bestimmten Rechtsinstruments vorschreibt, auf alternative Regulierungsmechanismen zurückzugreifen“*.¹⁹⁴

Die Wahl der Handlungsinstrumente, und damit die Entscheidung über die Reglungsdichte und die Intensität des Eingriffs des europäischen Gesetzgebers, ist ein bestimmendes Kriterium für die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.¹⁹⁵ Auch in diesem Zusammenhang spielt das Instrument der Folgenabschätzung eine bedeutsame Rolle. Im Rahmen einer Folgenabschätzung prüft die Kommission unter anderem, welches Mittel sich am besten zur Lösung eines Problems eignet, d.h. ob Rechtsvorschriften erforderlich sind oder das gleiche Ziel mithilfe alternativer Regelungsinstrumente erreicht werden kann. Im Zweiten Strategic Review hob die Kommission in diesem Zusammenhang hervor, dass sie im Jahr 2007 drei Initiativen gestoppt hatte, weil die Folgenabschätzungen ergeben hatten, dass mit einem Tätigwerden der EU in diesen Fällen derzeit kein zusätzlicher Nutzen verbunden wäre.¹⁹⁶

Um die Transparenz und Übersichtlichkeit des Einsatzes alternativer Regelungsinstrumente zu erhöhen, hat die Kommission ein Verzeichnis bestehender Beispiele für die Selbstregulierung und Ko-Regulierung auf EU-Ebene erstellt. Die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat darüber hinaus, eine Datenbank zur Vereinfachung des Informationsaustausches und dem Dialog über bewährte Verfahren eingerichtet.¹⁹⁷ Das Hauptziel dieser Datenbank ist die Förderung und Unterstützung privater Akteure, die Selbstregulie-

¹⁹⁴ Vgl. Rz. 16 der IIV Bessere Rechtsetzung (oben FN.145).

¹⁹⁵ Für einen Einblick in die Konzepte der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vgl. die Ergebnisse der Subsidiaritätskonferenz vom 18. bis 19. April 2006, zugänglich unter dem link: http://www.eu2006.at/de/The_Council_Presidency/subsidiarity/index.html.

¹⁹⁶ Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.6 und FN.11: die Kommission stellte in diesem Zusammenhang in Aussicht, dass sie ab 2008 auch Folgenabschätzungen zu Initiativen im Legislativ- und Arbeitsprogramm veröffentlichen wird, die aufgrund der Folgenabschätzung nicht weiter verfolgt werden.

¹⁹⁷ Siehe <http://www.eesc.europa.eu/smo/prism/presentation/index.asp>.

rungsregelungen entwickeln oder verbessern wollen. Sie kann ferner Regulierungsbehörden unterstützen, die für Ko-Regulierungskonzepte zuständig sind.¹⁹⁸

4. Die Messung und Reduktion von Verwaltungskosten

a) Hintergrund

Gemäß dem Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hat die Kommission *„gebührend [zu] berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen“*.¹⁹⁹

Um die Einhaltung dieser Vorgaben zu berücksichtigen, nahm die Kommission – insbesondere im Zuge von Folgenabschätzungen – regelmäßig Abschätzungen des durch vorgesehene Maßnahmen bedingten Verwaltungsaufwands vor und bewertete diesen Aufwand bei der Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften. Einen einheitlichen quantitativen Ansatz verfolgte sie dabei jedoch nicht.

Die Ziele der Lissabon Agenda, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln, erforderten jedoch gezielte Maßnahmen, um unnötige administrative Belastungen für Unternehmen zu vermeiden und damit die Kosten für unternehmerische Tätigkeit zu senken.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten, allen voran die NL (seit 2002) hatten bereits auf nationaler Ebene Verfahren eingeführt, um spezifische Kosten ihres Verwaltungsaufwands durch bestehende Rechtsvorschriften zu quantifizieren. Diese Länder folgen dem so genannten **Standardkostenmodell** (im Folgenden: **SKM**). Es sollen damit jene Kosten ermittelt werden, die sich für Unternehmen aus Gesetzen bzw. anderen Regulierungen zur Erfüllung von Informationsverpflichtungen ergeben. Das SKM beruht im Wesentlichen auf einer Bewertung einzelner Rechtsvorschriften, gestützt auf die unmittelbare Befragung von Unternehmen und Sachverständigengutachten (Mikrobewertungsansatz). Die ermittelten Daten über den Zeitaufwand und die Arbeitskosten, die die Einhaltung von durch einen Rechtsakt auferlegten Informationspflichten erfordern, sowie die Anzahl der betroffenen Stellen, zeigen das Potenzial zum Abbau von Verwaltungskosten auf.

¹⁹⁸ Vgl. Bericht der Kommission „Bessere Rechtsetzung 2006“ gemäß Artikel 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (KOM [2007] 286 endg.) S. 5.

¹⁹⁹ Vgl. Punkt 9 des Protokolls.

Als Folge der so genannten „Four Presidencies’ Initiative“²⁰⁰ – der Initiative der vier Vorsitzländer Irland, Niederlande, Luxemburg und Großbritannien zum Thema Regulierungsreform – setzte sich die Kommission, in Zusammenarbeit mit dem Rat, das Ziel, eine europaweite Methode zur Messung von Verwaltungskosten (*“Administrative Burdens”*) zu entwickeln.²⁰¹ Ebenso wie das SKM sollte die Methode der Kommission darauf ausgerichtet sein, die Kosten zur Erfüllung von Informationsverpflichtungen, die sich aus Gesetzen und anderen Regulierungen ergeben, zu messen.²⁰²

Im Rahmen mehrerer Pilotprojekte untersuchte die Kommission Möglichkeiten, die Quantifizierung von Verwaltungskosten in ihre integrierte Folgenabschätzung einzubringen und einen gemeinsamen Ansatz von EU-Organen und Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu entwickeln.

b) Eine einheitliche EU-Methode zur Messung von Verwaltungskosten

Am 21. Oktober 2005 legte die Kommission eine **Mitteilung über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten** vor.²⁰³ Aufbauend auf den Erfahrungen der Mitgliedsstaaten, auf eigenen Praktiken und auf den Ergebnissen vorangegangener Pilotphasen, skizziert die Mitteilung der Kommission eine einheitliche EU-Methode zur Messung von Verwaltungskosten. Das darin vorgeschlagene *“EU Net Administrative Cost Model”* wurde in einem Arbeitspapier im Anhang der Kommissions-Mitteilung präsentiert.²⁰⁴ Es lehnte sich in vielen – jedoch nicht allen – Details an das SKM an.

²⁰⁰ Vgl. dazu oben FN. 154. Eine weitere internationale Gruppe von Ländern, die sich der Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch mit der Anwendung des „Standardkostenmodells“ zur Reduktion von Verwaltungslasten widmet, ist das sog. „SCM-Network“, siehe: <http://www.administrative-burdens.com/>.

²⁰¹ Die Forderung nach einem europäischen System zur Messung von Verwaltungskosten wurde von den MS wiederholt im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN, 9.3.2004, 21.10.2004) sowie im ER (Frühjahr und Herbst 2004) laut. Auf seiner Tagung am 22. und 23. März 2005 rief der Europäische Rat die Kommission und den Rat dazu auf, „eine gemeinsame Methode zur Bemessung des Verwaltungsaufwands zu prüfen, um bis Ende 2005 zu einem Einvernehmen zu gelangen“.

²⁰² Die Definition der Verwaltungskosten (*“Administrative Burdens”*) greift dabei nicht so weit wie die Messung der gesamten Kosten der Regulierung: *“Administrative Burdens”* würde etwa die Erstellung von Berichten eines Unternehmens hinsichtlich der Konformität mit Umweltregulierungen umfassen, nicht jedoch die Kosten, die aus der Erreichung dieser Umweltvorgaben selbst entstehen.

²⁰³ Mitteilung der Kommission vom 21. Oktober 2005 über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, KOM (2005) 518.

²⁰⁴ Dieses Arbeitspapier ist nur in englischer Version verfügbar, vgl. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/index_de.htm.

Zu den von der Kommission verfolgten Zielen gehört jedoch, eine **gemeinsame Messmethode** auf europäischer und nationaler Ebene zu etablieren, um Vergleichbarkeit bei den Ergebnissen zu erzielen und die anfallenden Verwaltungskosten im Rahmen zu halten. Das von der Kommission vorgestellte Modell wurde in der Folge weiter entwickelt und schrittweise dem Standardkostenmodell angenähert, das mittlerweile in 13 EU/EWR-Mitgliedstaaten angewandt wird.²⁰⁵ Im November 2006 stellte die Kommission schließlich im Rahmen ihres „Strategic Review of Better Regulation“ ein **Aktionsprogramm zur Verringerung der mit bestehenden EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten** vor.²⁰⁶

Dieses Programm geht von der Prämisse aus, dass unnötige und unverhältnismäßig hohe Verwaltungskosten die Wirtschaftstätigkeit erheblich behindern und einen bedeutenden Störfaktor für geschäftliche Tätigkeiten darstellen. *„Verwaltungskosten spielen eine nicht unerhebliche Rolle, da überall in der EU Unternehmen enorm viel Zeit dafür aufwenden müssen, Formulare auszufüllen und vielfältigen Berichtspflichten nachzukommen. Bei einer Abschaffung unnötiger Berichtspflichten könnten die Mitarbeiter eines Unternehmens wieder mehr Zeit auf geschäftliche Kerntätigkeiten verwenden, auf diese Weise können Produktionskosten gesenkt und mehr Möglichkeiten für Investitionen und Innovationen geschaffen werden, die ihrerseits die Produktivität und allgemeine Wettbewerbsfähigkeit steigern.“*²⁰⁷

Für die Bewertung geplanter neuer Rechtsvorschriften wendet die Kommission bereits eine einheitliche Methode im Rahmen der Folgenabschätzungen an. Das Aktionsprogramm ist nun darauf ausgerichtet, die durch bestehende Rechtsvorschriften hervorgerufenen Verwaltungslasten zu verringern.

Das von der Kommission vorgeschlagene EU-SKM zur Verringerung der Verwaltungskosten weist dabei starke Ähnlichkeiten zum niederländischen „SKM-Prototyp“ auf. Unterschiede zu den nationalen SKM-Varianten bestehen unter anderem in dem Umfang der Beteiligten, die von den Informationspflichten betroffen sind (einschließ-

²⁰⁵ Zu dem österreichischen Projekt vergleiche oben Kapitel III. Neben Österreich wird das Standardkostenmodell in Belgien, Tschechien, Dänemark, Estland, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Slowenien und Großbritannien verwendet.

²⁰⁶ Arbeitsdokument der Kommission KOM(2006) 691 vom 14.11.2006: „Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen KOM(2006) 689: „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“.

²⁰⁷ KOM (2006) 691, S.2f.

lich der Bürger und des gemeinnützigen Sektors), darin, ob umfangreiche einmalige Kosten zu bemessen sind, und darin festzulegen, ab welchem Schwellenwert Informationspflichten nicht mehr berücksichtigt werden (sog. Bagatellgrenze).²⁰⁸

Das EU-SKM sieht vor, administrativ bedingte Kosten soweit als möglich zu reduzieren, ohne die Zielsetzung von Rechtsvorschriften zu beeinträchtigen. Das Konzept für eine einheitliche Messung der durch bestehende Rechtsvorschriften hervorgerufenen Belastungen setzte sich unter anderem mit Fragen zur Vergleichbarkeit der Messungen, zur Feststellung des Ursprungs von Pflichten, zur angestrebten Kostensenkung und der Verteilung der Lasten auseinander. Eine wesentliche Zielsetzung der Kommission ist auch die Festsetzung „quantitativer Ziele“ nach dem Vorbild einiger Mitgliedstaaten, welche im nationalen Bereich eine Zielmarke zum Bürokratieabbau vorsehen (Verringerung der Verwaltungslasten um 25% etwa in den NL, DK und nun auch AT).

Nach den Schätzungen der Kommission könnte sich der wirtschaftliche Nutzen aus der Verringerung von Verwaltungslasten in einem Anstieg des BIP um bis zu 1,5 % bzw. 150 Mrd. EUR niederschlagen.²⁰⁹ Die weiteren Schritte zur Umsetzung der europäischen Verwaltungskostenreduktion wurde von der Kommission in dem **Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union**²¹⁰ vorgestellt, welches Anfang 2007 vorgelegt wurde. Dieses Aktionsprogramm enthält den Vorschlag für ein abgestimmtes, längerfristiges Konzept gemeinsamer Ziele der EU und der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Berechnung und Senkung der Verwaltungskosten. Das Aktionsprogramm wurde vom Europäischen Rat im März 2007 gebilligt. Der Europäische Rat befürwortete insbesondere die Zielvorgabe für die Reduzierung des durch EU-Vorschriften bedingten Verwaltungsaufwands und forderte die Mitgliedstaaten auf, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bis 2008 ähnlich ehrgeizige nationale Ziele zu setzen.

²⁰⁸ KOM (2006) 691, S.8f.

²⁰⁹ „Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“ - KOM(2006) 691.

²¹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM(2007) 23 endg. vom 24.1.2007, siehe: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/docs_admin_b/com_2007_23_de.pdf.

c) Die Zukunft des „EU-SKM-Modells“

Das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten zeigt in erster Linie auf, wie die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Verwaltungslasten für Unternehmen bis 2012 um ein Viertel reduzieren möchte. Der Schwerpunkt dieses Programms liegt auf der Bewertung von Informationspflichten in 13 ausgewählten vorrangigen Bereichen, wie z. B. Gesellschaftsrecht, Beschäftigungsverhältnisse, Steuerrecht/MwSt, Statistik, Landwirtschaft, Vergaberecht und Verkehr.²¹¹

Ziel der Kommission ist, die mit Verwaltungslasten verbundenen Kosten in diesen Schlüsselsektoren zu berechnen, die den Unternehmen dadurch entstehen, dass sie auf der Grundlage von EU-Vorschriften und nationalen Umsetzungsmaßnahmen Informationspflichten unterliegen. Die Belastungen durch nationale Umsetzungsmaßnahmen werden mit Unterstützung von in den Mitgliedstaaten eingerichteten „zentralen Anlaufstellen“ geprüft. *„Die Kommission wird dann den Kosten- und Zeitaufwand ermitteln, der der Wirtschaft aufgrund dieser Anforderungen entsteht. Daran wird sich zeigen, welche Pflichten über die EU-Anforderungen hinausgehen und welche Kosten damit verbunden sind.“*²¹² Im Ergebnis werden jene Informationspflichten, die Gegenstand von Vorschlägen zur Beseitigung unnötiger Belastungen sein werden, aufgezeigt und die zur Verringerung der unnötigen Verwaltungslasten erforderlichen Schritte eingeleitet. Große Bedeutung wird dabei einer **eindeutigen Definition der Verwaltungskosten** zugemessen.²¹³

Verwaltungskosten werden von der Kommission als die Kosten definiert, die den Unternehmen, gemeinnützigen Organisationen, Behörden und Bürgern dadurch entstehen, dass sie rechtlich verpflichtet sind, Behörden oder privaten Stellen über ihr Handeln oder ihre Produktion Informationen zu liefern.

²¹¹ Gegenstand dieser Bewertung sind 43 Rechtsakte in den 13 vorrangigen Bereichen, die nach Schätzungen der Kommission für über 80 % der EU-bedingten Verwaltungslasten verantwortlich sind (<http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/>). Eine Studie zu den Verwaltungslasten für Landwirte, die sich aus der Gemeinsamen Agrarpolitik ergeben, wurde bereits veröffentlicht (vgl. den Zweiten Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.4).

²¹² Vgl den Zweiten Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.4f: Die Kommission stellt dazu fest, dass *„ein Vergleich dieser Größenordnung bis dato noch nicht angestellt [wurde]. Er wird zur Ermittlung vorbildlicher Umsetzungspraktiken beitragen.“*

²¹³ Die Kommission lehnt die Definitionen in dem Aktionsprogramm an international vereinbarte Definitionen *EU model – manual*, März 2006, S. 1 (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/sec_2005_0791_anx_10_en.pdf); *International Standard Cost Model Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses*, Oktober 2005, S. 7 (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>) gemäß dem Standardkostenmodell-Handbuch und der EU-Standardkostenmodellmethode an.

Dabei ist der Begriff „**Informationen**“ sehr weit gefasst und schließt die Kennzeichnung von Produkten, die Berichtspflichten, die für die Erfassung der Informationen nötige Monitoring- und Bewertungsmaßnahmen sowie die Registrierung ein. In einigen Fällen sind die Informationen an Behörden oder private Stellen weiterzuleiten, in anderen müssen sie lediglich für den Fall einer Kontrolle bereitgehalten oder auf Verlangen zur Verfügung gestellt werden.²¹⁴

Darüber hinaus hat die Kommission zehn konkrete Maßnahmen – als Sofortmaßnahmen – zur Verringerung der Verwaltungslasten ermittelt, die in einem erstmals angewandten Schnellverfahren auf den Weg gebracht werden sollen. Allein durch diese Maßnahmen verspricht sich die Kommission eine Senkung der Unternehmensbelastungen um 1,3 Mrd. EUR pro Jahr.²¹⁵ Ein zweites Paket an Sofortmaßnahmen wurde von der Kommission im März 2008 vorgelegt.²¹⁶

Im Ergebnis zielt das Aktionsprogramm darauf ab, *„dass die Kommission mit Unterstützung der Mitgliedstaaten die mit Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und nationalen Umsetzungsmaßnahmen verbundenen Verwaltungslasten berechnet und geeignete Vorschläge zu deren Verringerung erarbeitet, während die Mitgliedstaaten die mit rein nationalen und regionalen Rechtsvorschriften einhergehenden Verwaltungslasten berechnen und verringern“*.²¹⁷ Zur Durchsetzung der Verringerung nationaler Verwaltungslasten wurden dementsprechend auch die Mitgliedstaaten aufge-

²¹⁴ Aktionsprogramm, KOM (2007) 23, S. 5; die Kommission differenziert weiters zwischen jenen Informationen, „die von den Unternehmen auch dann erhoben würden, wenn sie nicht gesetzlich dazu verpflichtet wären, und Informationen, die ohne gesetzliche Verpflichtung nicht erhoben würden. Bei den von letzteren verursachten Kosten handelt es sich um **Verwaltungslasten**. Einige Verwaltungslasten sind für die Erfüllung der der jeweiligen Rechtsvorschrift zugrunde liegenden Ziele und für die Einhaltung des in den Verträgen festgelegten Schutzniveaus notwendig. Ein Beispiel dafür wären die Informationen, die für die Gewährleistung der Transparenz der Märkte angefordert werden. In vielen Fällen können Belastungen allerdings ohne Beeinträchtigung der zugrunde liegenden Ziele vereinfacht und verringert werden und sind somit eindeutig unnötig“.

²¹⁵ Mit diesen, rasch auf den Weg zu bringenden Maßnahmen (im Bereich des Unternehmensrechts, Landwirtschaft, Statistik, Verkehr und Lebensmittelhygiene) sollen durch relativ geringfügige Änderungen der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften erhebliche Vorteile erzielt werden. Die konkreten Maßnahmen sind in dem Anhang des Aktionsprogramms (Anhang III) aufgelistet. Vier entsprechende Legislativpakete hat die Kommission bereits in einem Zeitraum von etwa sechs Monaten angenommen. Anlässlich der Frühjahrstagung 2008 des Europäischen Rates hat die Kommission bereits eine Reihe weiterer Sofortmaßnahmen vorgelegt. In ihrem Zweiten Strategic Review forderte die Kommission den Rat und das Europäische Parlament auf, die noch nicht verabschiedeten Vorschläge für Sofortmaßnahmen vor der Frühjahrstagung 2008 des Europäischen Rates anzunehmen und ihren neuen Vorschlägen Priorität einzuräumen (Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.5 und 11).

²¹⁶ Vgl dazu die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Für 2008 vorgesehene Schnellmaßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“, (KOM (2008) 141). Siehe auch: http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_de.htm.

²¹⁷ KOM (2007) 23, S.3f.

fordert, Zielvorgaben für den Bürokratieabbau bekannt zu geben.²¹⁸ Bislang sind zwölf Mitgliedstaaten diesem Aufruf gefolgt.²¹⁹ Im Rahmen ihres Zweiten Strategic Review forderte die Kommission die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben auf, ihre Zielvorgaben bis März 2008 bekannt zu geben, um auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates eine Bestandsaufnahme zu ermöglichen und weitere Anleitung zu geben.²²⁰

Im August 2007 wurde von der Kommission eine Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenvertreter für den Bürokratieabbau („High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens“) eingesetzt, welche Empfehlungen zur Umsetzung des Aktionsprogramms abgeben soll. Die Gruppe besteht aus Vertretern von Einrichtungen, die nationale Programme zum Bürokratieabbau betreuen, Vertretern von Industrie, KMU sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden mit einschlägigen Erfahrungen im Bereich bessere Rechtsetzung. Sie hat ihre Arbeiten unter dem Vorsitz von Dr. Edmund Stoiber im Januar 2008 aufgenommen.

Zudem hat die Kommission am 21. September 2007 ein Online-Konsultationsportal²²¹ eingerichtet, um eine enge Beteiligung der betroffenen Kreise am Vorhaben der Verwaltungslastenreduktion sicherzustellen.²²² Vorschläge, die von den Mitgliedstaaten oder von Unternehmen zur Verringerung von Verwaltungslasten auf diesem Portal eingehen, werden von der Kommission gesichtet. Die Kommission plant dabei auch auf den fachlichen Rat der Hochrangigen Gruppe für den Bürokratieabbau zurückzugreifen.²²³

Bis Ende 2008 soll nach Vorstellung der Kommission eine Bewertung der „gemeinschaftlichen“ Verwaltungskosten vorgelegt werden, um dem Schritt einer 25%igen Verringerung der Verwaltungslasten bis 2012 näher zu kommen. Vorschläge zur Ver-

²¹⁸ In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Frühjahr 2007 und des ECOFIN-Rates vom 9. Oktober 2007 wurden jene Mitgliedstaaten, die sich noch keine nationalen Reduktionsziele gesetzt haben, dazu aufgefordert solche baldigst zu definieren (vgl Ratsdokument Nr. 13571/07 (Presse 217) (OR. en). Mitteilung an die Presse 2822. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen Luxemburg, den 9. Oktober 2007, 13f.)

²¹⁹ Vgl dazu das Arbeitsdokument der Kommission zum Thema Verringerung des Verwaltungsaufwands in der EU - KOM(2008) 35.

²²⁰ Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.11.

²²¹ Siehe <http://ec.europa.eu/enterprise/adminburdens-reduction>.

²²² Sachstandsbericht des portugiesischen Vorsitzes über bessere Rechtsetzung, Absatz 7 = Anlage zu Ratsdokument Nr. 14625/07 vom 14. November 2007 [COMPET 334]).

²²³ Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.5.

ringerung des Verwaltungsaufwands im Bereich des Gesellschaftsrechts sollen bereits bis zum Sommer vorgelegt werden.

5. Die Vereinfachungs- und Screening-Initiativen der Kommission

a) Einführung

In dem Weißbuch Europäisches Regieren²²⁴ legte die Kommission das Ziel fest, „einen zuverlässigen, aktuellen und benutzerfreundlichen Bestand des EG-Rechts für Bürger, Arbeitnehmer und Unternehmen sicherzustellen“. Dieses Ziel umfasst in erster Linie, den so genannten gemeinschaftlichen Besitzstand, d.h. die Summe der seit 1957 verabschiedeten, bestehenden europäischen Rechtsvorschriften, zu reduzieren, zu vereinfachen und zu modernisieren (**Aktualisierung und Vereinfachung des EU-Rechts**). Als Folge ihres Aktionsplans 2005 rief die Kommission darüber hinaus die Initiative ins Leben, auch „schwebende“ Rechtsetzungsvorschläge zu überprüfen. Neben der Vereinfachung bestehenden EU-Rechts wurden daher auch Rechtsetzungsvorschläge, die nach wie vor bei Rat oder Parlament anhängig sind, einer Überprüfung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Prinzipien einer Besseren Rechtsetzung unterzogen werden (**Überprüfung anhängiger Rechtsvorschriften / Screening**).

b) Aktualisierung und Vereinfachung des EU-Rechts

In ihrem Aktionsplan 2002 stellte die Kommission fest, dass sich der gemeinschaftliche Besitzstand auf über 80 000 Seiten beläuft und, seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, nie einer umfassenden Überarbeitung im Hinblick auf seine Organisation und Präsentation sowie auf die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Regelung unterzogen wurde.²²⁵ Die Kommission regte daher unterschiedliche Möglichkeiten an, den Umfang des Rechtsbestandes zu reduzieren und klarer und benutzerfreundlicher zu gestalten.

Der erste Schritt zur systematischen Vereinfachung des Besitzstandes erfolgte durch eine Mitteilung der Kommission vom Februar 2003 zur „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“.²²⁶ In dieser Mitteilung stellte die Kommission ein horizontales Programm zur Vereinfachung, Reduktion und Modernisierung der EU-Gesetzgebung vor und präsentierte etwa 30 Initiativen, die für Wirtschaftsteilnehmer, Bürger und einzelstaatliche Verwaltungen zu Vereinfachungen führen sollten. In Ergänzung dieses Programms übermittelten auch die Mitgliedstaaten in zwei Runden

²²⁴ Vgl. oben FN.142.

²²⁵ Vgl. oben FN.144.

²²⁶ KOM (2003) 71 vom 11.2.2003. Mitteilung der Kommission, Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire, KOM (2003) 71 endg., 11.2.2003 (SEK (2003) 165).

(NL/IRE: Herbst 2004 und Kommission: Sommer 2005) Listen von Vereinfachungsvorschlägen an Rat und Kommission.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen leitete die Kommission mit ihrer Mitteilung vom 25. Oktober 2005 **„Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft – Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“** eine weitere Etappe der Vereinfachungsinitiative ein.²²⁷ In dieser neuen Phase der Vereinfachungsstrategie sieht die Kommission einen **Drei-Jahres-Plan zur Vereinfachung des Besitzstandes** vor, bei welchem insbesondere die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden. Auf der Basis eines breiten Konsultationsprozesses ermittelte die Kommission 222 grundlegende Rechtsvorschriften (alles in allem über 1400 verknüpfte Rechtsakte), die in den darauf folgenden drei Jahren aufgehoben, kodifiziert, neu gefasst oder geändert werden sollen. Dieses Programm soll regelmäßig aktualisiert werden und insbesondere auch darauf ausgerichtet sein, den Verwaltungsaufwand maßgeblich zu senken.²²⁸

Die neue Vereinfachungsinitiative der Kommission ist darüber hinaus als fortlaufendes Programm (das so genannte **“rolling programme of simplification“**) angelegt. Mittels eines sektorbezogenen Ansatzes sollen im Rahmen einer systematischen Durchforstung einzelner Wirtschaftsbereiche weitere Vereinfachungsvorschläge identifiziert werden. Die Kommission nahm sich dabei zunächst die Bereiche mit der größten Regulierungsdichte, das heißt den Automobil-, Abfallwirtschafts- und Baugewerbesektor, vor und wird sukzessive weitere Regelungsfelder, wie Lebensmittel, Kosmetika, Arzneimittel oder Dienstleistungen überprüfen.

Darüber hinaus plant die Kommission eine Reihe **ergänzender Mitteilungen zur Vereinfachung in bestimmten Wirtschaftsbereichen**. In diesen soll ausführlicher dargelegt werden, welche Vereinfachungsmaßnahmen in den betroffenen Sektoren gesetzt werden. Für die Bereiche Landwirtschaft²²⁹, Umwelt²³⁰ und Fischerei²³¹ hat

²²⁷ Mitteilung vom 25. Oktober 2005 „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft - Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“ (KOM (2005) 535 vom 25.10.2005), jedoch nur als html-Version verfügbar, und zwar unter dem link: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0535:FIN:DE:HTML>.

²²⁸ Die Liste der 222 Rechtsvorschriften befindet sich in Anhang 2 der Mitteilung.

²²⁹ Mitteilung „Vereinfachung und bessere Rechtsetzung in der gemeinsamen Agrarpolitik“, KOM(2005) 509.

die Kommission bereits Mitteilungen bzw. Arbeitspapiere erstellt. Weitere Initiativen sind in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Fischerei, Steuern, Zoll, Statistik und Arbeitsrecht zu erwarten.

Die **Konzepte**, welche die Kommission **zur Vereinfachung** nutzt, sind vielfältig. Die Mitteilung spricht von der Aufhebung, Kodifizierung oder Neufassung von Rechtsvorschriften, der Änderung des Regelungskonzepts sowie einer stärkeren Nutzung der Informationstechnologie. Diese Konzepte werden in der Mitteilung der Kommission im Einzelnen definiert. Das Presse-Memo der Kommission zur Präsentation der neuen Vereinfachungsstrategie bietet dazu einen anschaulichen Überblick (inkl. Beispiele).²³²

Die Umsetzung der Vereinfachungsvorschläge erfordert eine **enge Kooperation der Kommission mit dem europäischen Gesetzgeber**, Rat und Parlament. Im Rahmen des interinstitutionellen Dialogs forderte die Kommission Rat und Parlament auf, Vorschläge für Vereinfachung und Kodifizierung prioritär zu behandeln. Auch die Mitgliedstaaten werden von den europäischen Institutionen ermuntert, die Vereinfachungsinitiativen auf europäischer Ebene durch entsprechende **Initiativen im nationalen Bereich** zu ergänzen, um zur Vereinfachung des Rechtsbestands und der Reduzierung von Verwaltungskosten beizutragen. Ein einschlägiges Phänomen bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht ist der so genannte „**Gold Plating**“-Effekt, d.h. dass Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien zusätzliche Bestimmungen in das nationale Recht aufnehmen, die die Komplexität der Vorschrift unnötig erhöhen oder kostspielige Verfahren mit sich bringen. Auch dieses Phänomen wird im Rahmen der nationalen Strategien zur Vereinfachung und zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes größtenteils berücksichtigt.

Im **Strategic Review**²³³ vom November 2006 stellte die Kommission fest, dass die Aktionen des fortlaufenden Vereinfachungsprogramms zwischen 2005 und 2008 et-

²³⁰ Arbeitspapier der Kommission über „Bessere Regulierung und die thematischen Umweltstrategien“, KOM(2005) 466.

²³¹ Mitteilung über „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds der Gemeinsamen Fischereipolitik“ - KOM(2004) 820 - und ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „Analysis of the possibilities of simplification and improvement of the regulatory environment of the CFP and its implementation“ - SEK(2004) 1596.

²³² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/394&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>.

²³³ Vgl. oben FN.149.

wa 100 Initiativen mit 220 Rechtsakten umfassen. 2006 seien über die Hälfte dieser Maßnahmen umgesetzt worden; 43 weitere Initiativen wurden bereits für den Zeitraum 2006 bis 2009 identifiziert. Die Erreichung der Vereinfachungsziele erfordert, nach Ansicht der Kommission, neben einer „robusten Methodologie“ eine verbesserte interinstitutionelle Zusammenarbeit, um Vereinfachungsvorschläge zügig verabschieden zu können („fast-track-procedure“), eine verstärkte Anwendung von Ko- und Selbstregulierung sowie die Umsetzung nationaler Vereinfachungsinitiativen.

Die Kommission hat in ihr am 23. Oktober 2007 verabschiedetes Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2008²³⁴ das zweite Jahr in Folge die Vereinfachungsinitiativen aufgenommen. Das besagte Programm umfasst 45 Vereinfachungsinitiativen, von denen rund 15 neue Initiativen zum gleitenden Vereinfachungsprogramm beitragen, und es hält die Absicht der Kommission fest, 31 den Rechtssetzungsorganen bereits vorliegende Vorschläge zurückzuziehen. Für den Zeitraum 2005 – 2009 umfasst das Vereinfachungsprogramm insgesamt 164 Maßnahmen. Die Kommission hat bereits 91 dieser Maßnahmen vorgeschlagen oder angenommen, wird für 2008 weitere 44 neue Maßnahmen und bereits acht Initiativen für 2009 vorlegen. In ihrem Zweiten Strategic Review fordert die Kommission den Rat und das Parlament auf, die anhängigen Vereinfachungsvorschläge rasch anzunehmen und sicherzustellen, dass an den Rechtsvereinfachungen festgehalten wird. Rat und Parlament sollen überdies gemeinsam Möglichkeiten für beschleunigte Verfahren zur schnelleren Aufhebung überholter Rechtsakte prüfen. Die Kommission plant auch weiterhin, ihre Überprüfung des Gemeinschaftsrechts fortzusetzen, da dies regelmäßig zu neuen Initiativen geführt hat und stellte in Aussicht, diese Überprüfung bis zum Ende ihrer Amtszeit abgeschlossen zu haben.²³⁵

c) Die Überprüfung anhängiger Rechtsvorschriften / Screening

In der so genannten „**Screening-Initiative**“ überprüfte die Kommission beim Rat bzw. beim Parlament befindliche, schwebende Vorschläge auf ihre allgemeine Relevanz, ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf sonstige Folgen. Die Initiative erstreckte sich auf noch nicht verabschiedete Vorschläge aus der Zeit

²³⁴ Vgl Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Commission Legislative and Work Programme 2008 = Dok. KOM (2007) 640 endg.

²³⁵ Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.3f.

vor dem 1.1.2004, d.h. auf insgesamt 183 Vorschläge, die auf folgende Kriterien geprüft wurden.

- Trägt der Rechtsakt zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei?
- Wurden die Auswirkungen des Rechtsaktes genau untersucht (ausreichende Folgenabschätzung)?
- Besteht noch eine reale Chance zur Verwirklichung des Rechtsaktes (kein bedeutender Verhandlungsfortschritt für längere Zeit)?
- Ist der Rechtsakt inzwischen obsolet geworden (neue Erkenntnisse, jüngere Vorschläge)?

Nach dieser Untersuchung wurden 67 Vorschläge von der Kommission zurückgezogen, weil sie mit den Zielen der Lissabon Agenda inkonsistent waren oder nicht mehr den Standards einer besseren Rechtsetzung entsprachen. Andere Vorschläge machten keine weiteren Fortschritte im Rechtsetzungsprozess oder waren veraltet. Soweit die Überprüfung ergab, dass der ursprüngliche Ansatz der Vorschläge überdacht werden sollte, war die Kommission gehalten, auch auf die nötigen Korrekturmaßnahmen (beispielsweise Änderung, Ersetzung oder Rücknahme des Vorschlags sowie eine bessere Folgenabschätzung) hinzuweisen. Bei fünf Vorschlägen, die die Kommission beibehalten möchte, soll eine wirtschaftliche Folgenabschätzung vorgelegt werden (u.a. die Verbringung von Abfällen sowie die Unterzeichnung des Übereinkommens über bewegliche Luftfahrtausrüstung). Das Ergebnis des Screening-Prozesses wurde in einer Mitteilung der Kommission dargestellt.²³⁶ Die zurückgezogenen Vorschläge wurden darüber hinaus im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.²³⁷ Zu diesen Vorschlägen gehörten:

- **Wochenendfahrverbot für LKW (1998/0096/COD):** Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen;
- **Verkaufsförderung im Binnenmarkt (2001/0227/COD):** Schaffung eines harmonisierten Netzwerkes für Maßnahmen der Verkaufsförderung im Binnenmarkt;
- **Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern (2002/0072/COD):** Bestimmungen über Löhne, Gebühren, Zuständigkeiten für Leiharbeiter. Der Vorschlag ist nicht bei den jedenfalls zurückzuziehenden Vorschlägen, sondern die Kommission behielt sich vor, "den Vorschlag im Lichte der Erörterungen über andere

²³⁶ Mitteilung der Kommission vom 27.9.2005, „Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden“ (KOM(2005) 462).

²³⁷ ABI C 64/3 vom 17.3.2006, Withdrawal of Commission proposals following screening for their general relevance, their impact on competitiveness and other aspects.

Vorschläge zu überdenken“;

- **Arbeitnehmerschutz vor physikalischen Einwirkungen (1992/0449B/COD):** Minimalstandards für Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen für Arbeiter, ursprünglich u.a. auch vor Sonnenstrahlen ("optical radiation"). Keine formelle Folgenabschätzung durchgeführt; inhaltliche Kompromisse wurden benötigt. Themenbereich "Sonnenstrahlen" wird vom Inhalt der Richtlinie ausgenommen.

Der **Strategic Review**²³⁸ der Kommission vom November 2006 befürwortete eine Fortführung der „Screening“-Initiative“. Bei einem Wechsel der Kommissions-Mitglieder wurde die Überlegung angestellt, dass die jeweilige neue Kommission innerhalb der ersten 6 Monate ihres Amtes jene Akte, welche sich von ihren Vorgängern noch „in der pipeline“ befinden, routinemäßig einem vergleichbaren Screening unterzieht. Auch in dem Zweiten Strategic Review hielt die Kommission an der Fortführung der Initiative fest und bestätigte ihre Empfehlung, dass zukünftige Kommissionen beim Amtsantritt anhängige Vorschläge prüfen sollen, um zu gewährleisten, dass Gesetzesvorlagen mit den politischen Prioritäten im Einklang stehen.²³⁹

Weiterführende Literatur:

Arbter, Gesetzesfolgenabschätzung, *juridikum* 2005, 35; *Bundesministerium des Innern* (Hrsg), *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht*, 13. November 2001 (2002) 16 ff, 66 ff; *Mara/Schopf*, Gesetzesfolgenabschätzung, *Juridikum* 2005/1, 30; *Konzendorf/Worderlmann/Bölck/Veit*, Better Regulation auf der Ebene der Europäischen Union. Meilensteine auf dem Weg zu besseren Gesetzen (Juni 2005); *Schäffer*, Vom Beruf der Politik zur Gesetzgebung in unserer Zeit, in: *Schäffer* (Hrsg), *Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland* (2005) 9 (14 ff).

Sonstiges: Website des Generalsekretariates der Kommission der Europäischen Gemeinschaft – Better Regulation (http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm)

²³⁸ Vgl. oben FN.149.

²³⁹ Zweiter Strategic Review der Kommission (KOM (2008) 32), S.11.

Anhang I – Systematisches Verzeichnis

A. Konzeptions- und Vorbereitungsphase

1. Analyse des Regelungsumfeldes
 - a) Problem-, Ziel- und Systemanalyse
OECD-Empfehlung für eine Regulierungsreform (RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98)
 - b) Entwicklung von Regelungsalternativen
RdSchr vom 29. Oktober 1980, GZ BKA 600.824/21-V/2/1980
RdSchr vom 9. Dezember 1981, GZ BKA 600.824/8-V/A/2/81
RdSchr vom 19. Februar 1999, GZ BKA 600.824/0-V/2/99
OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen“ (RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98)
Deregulierungsgesetz 2001 (§ 1 Abs. 1 Satz 1)
 - c) Entwicklung von Szenarien
2. Regulatorische Grundsatzentscheidung
OECD-Empfehlung für eine Regulierungsreform (RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98)
OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen“ (RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98)

B. Durchführungsphase

3. Die Durchführung der Folgenabschätzung in der österreichischen Praxis begleitenden GFA im Überblick
 - a) Abschätzung ökonomischer Auswirkungen
 - (1) Kostenfolgen für die Verwaltung
Legistische Richtlinien 1979 (Pkt. 90)
Bundeshaushaltsgesetz
 - (2) Verteilungseffekte im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander
 - (3) Kostenfolgen für Bürger und Unternehmen
 - i) Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich
 - ii) Verwaltungskostenreduktion für Unternehmen aus gesetzlichen Informationsverpflichtungen (Einführung des Standardkostenmodells)
 - b) Abschätzung sonstiger Effekte
 - (1) Der Deregulierungsauftrag
 - (2) Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung.
 - (3) Gender-Mainstreaming
 - c) Der Prüfmaßstab der Bundesverfassung
 - d) Der Prüfmaßstab des EU-Rechts

- e) Gewährleistung der inneren Konsistenz (Sprachqualität, legistische Qualität im Allgemeinen)
- f) Gewährleistung der formalen Korrektheit (Layout, „E-Rechtskonformität“)
- g) Einbeziehung der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit - Durchführung des Begutachtungsverfahrens

Anhang II – Ablaufschema

A. Konzeptions- und Vorbereitungsphase

1. Analyse des Regelungsumfeldes

a) Problem-, Ziel- und Systemanalyse

b) Entwicklung von Regelungsalternativen

c) Entwicklung von Szenarien

2. Regulatorische Grundsatzentscheidung

Siehe OECD-Checkliste für die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen (RdSchr vom 17. September 1998, GZ BKA 671.073/8-V/2/98):

Frage 1: Ist das Problem genau definiert?

Frage 2: Ist staatliches Handeln gerechtfertigt?

Frage 3: Ist Regulierung die beste Form staatlichen Handelns?

Frage 4: Gibt es eine Rechtsgrundlage für eine Regelung?

Frage 5: Welche ist die geeignete staatliche Ebene für diese Maßnahme?

B. Durchführungsphase

3. Die Durchführung der Folgenabschätzung

a) Abschätzung ökonomischer Auswirkungen

(Siehe Frage 6 der OECD-Checkliste: Rechtfertigen die Vorteile einer Regelung ihre Kosten?)

(1) Kostenfolgen für die Verwaltung

Legistische Richtlinien 1979, Pkt. 90: Darstellung der finanziellen Auswirkungen des Entwurfes

§ 14 des Bundeshaushaltsgesetzes:

- Darstellung der voraussichtlichen Ausgaben oder Einnahmen sowie Kosten und Erlöse
- Finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise
- Richtlinien des Bundesministers für Finanzen für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen (Siehe FN 79)
- Gliederung der Auswirkungen im Vorblatt (Siehe Rundschreiben des BKA-VD, FN 81)

(2) Verteilungseffekte im Verhältnis der Gebietskörperschaften untereinander

Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt und das hiezu ergangene Rundschreiben (Siehe FN 23):

- Wechselseitige Informationspflichten der Gebietskörperschaften über die finanziellen Auswirkungen von geplanten rechtsetzenden Maßnahmen

(3) Kostenfolgen für Bürger und Unternehmen

(Siehe Frage 7 der OECD-Checkliste: Sind die gesellschaftlichen Verteilungswirkungen transparent?)

- i) Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich (Siehe das Rundschreiben des BKA-VD, FN 81):
 - Auswirkungen auf die Beschäftigung in den direkt bzw. indirekt betroffenen Betrieben bzw. Branchen.
 - Allfällige administrative, preis- und kostenmäßige Be- und Entlastungen für Unternehmen, Kunden, Bürger und/oder Verwaltungsbehörden (Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen).
 - Wettbewerbsfähigkeit: Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Österreich sowie regionale Auswirkungen und allfällige Barrieren für expandierende bzw. neu zu gründende Unternehmen
 - Budgetäre Auswirkungen.
- ii) Verwaltungskostenreduktion für Unternehmen aus gesetzlichen Informationsverpflichtungen (Siehe Handbuch zum Standardkostenmodell, Siehe FN 53)
 - Darstellung der gesetzlichen Informationsverpflichtungen, die den Unternehmen durch die geplante Regelung entstehen
 - § 14a Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes: Stellungnahme des Bundesministers für Finanzen zu Verordnungsentwürfen der Bundesminister

b) Abschätzung sonstiger Effekte.....

- (1) Der Deregulierungsauftrag, BGBl. I Nr. 151/2001:
 - Abschätzung der wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht
- (2) Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung (Siehe FN 97):
 - Methode zur Durchführung einer Nachhaltigkeitsprüfung
 - Ex ante Prüfung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen
- (3) Gender-Mainstreaming
 - Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann (Siehe Pkt. 10 der Legistischen Richtlinien 1990)
 - Prüfung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen (Beschluss des Ministerrates vom 9 März 2004)
 - Leitfaden für Gender Mainstreaming in der Legistik

c) Der Prüfmaßstab der Bundesverfassung

- Bedachtnahme auf besondere verfassungsrechtliche Vorschriften

- Siehe Rz. 94 der Legistischen Richtlinien 1979 sowie die Rundschreiben des BKA-VD zu den Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens und zu Art. 97 und 98 B-VG (FN 100)

d) Der Prüfmaßstab des EU-Rechts

- Prüfung der Einheitlichkeit und Übereinstimmung der Rechtsvorschriften des Bundes mit dem EU-Recht
- Siehe EU-Addendum (FN 101) sowie das Rundschreiben des BKA-VD zur Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften und zur Vermeidung des „Golden Plating“ (FN 102)

e) Gewährleistung der inneren Konsistenz

(Siehe Frage 8 der OECD-Checkliste: Ist die Regelung klar, widerspruchsfrei und verständlich?)

- Legistische Richtlinien 1990 (FN 103)
- Gewährleistung der sprachlichen und legistischen Qualität, insbesondere der Rechtssprache, Rechtstechnik und formellen Gestaltung von Rechtsvorschriften

g) Gewährleistung der formalen Korrektheit (Layout, „E-Rechtskonformität“)

- Beschluss der Bundesregierung betreffend den elektronischen Rechtserzeugungsprozess (Siehe FN 108)
- Layout-Richtlinien über die Verarbeitung und Gestaltung von Rechtstexten (Siehe FN 109)
- Rundschreiben des BKA-VD zur Gestaltung von Textgegenüberstellungen zu Novellenentwürfen

h) Einbeziehung der Betroffenen bzw. der Öffentlichkeit - Durchführung des Begutachtungsverfahrens

(Siehe Frage 9 der OECD-Checkliste: Hatten alle interessierten Parteien die Möglichkeiten, ihre Ansichten darzulegen?)

- Aktueller Verteiler für Übermittlungen im Begutachtungsverfahren (Siehe zuletzt GZ BKA-600.614/0008-V/2/2007)
- Übermittlung der Gesetzesentwürfe sowie der abgegebenen Stellungnahmen an das Präsidium des Nationalrates (Siehe die Rundschreiben des BKA-VD in FN 117)